A Minimum Tax for Canada

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

May 1985

Canada

A Minimum Tax for Canada

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
May 1985

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

The tax system should operate in a fair and equitable manner for all Canadians. This requires that all Canadians pay their share of tax and that the tax liability reflect an individual's ability to pay.

In recent years this objective has been undermined by some high-income individuals who have used the incentives allowed by the current tax law to structure their affairs in such a way as to pay little or no personal income tax. To correct this situation, the government is proposing the introduction of a minimum tax in Canada, effective January 1, 1986.

This discussion paper examines three possible minimum tax structures. For each, it identifies the policy and technical considerations that arise and suggests ways in which these issues may be addressed. Clearly, a minimum tax is a major policy initiative. Its impact on the tax system will be significant and many important decisions will need to be taken on how the tax will apply. It is therefore essential that all aspects of the proposals be carefully considered before any specific measure is implemented. I am particularly mindful of the need for federal-provincial harmonization in this area.

Given the scope and importance of the tax, it is necessary that there be every opportunity for meaningful consultation and discussion of the proposals. I urge all interested Canadians to present their views to the government so that the proposals have the benefit of full public input before any specific measure is implemented.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

Introduction

I. Profile of High-Income Individuals Who Pay Little or No Income Tax 3

A. The Number of High-Income Individuals Who Pay Little or No Tax Each Year 3

B. Income Sources and Occupations 8

C. Variability of Incomes and Taxes of Individuals Over Time 9

D. Reasons for Low Tax Rates of High-Income Individuals 11

II. The Design and Implementation of an Alternative Minimum Tax 17

A. Introduction 17

B. Design of an Alternative Minimum Tax 18

1. Rates of Tax and Exemption Level 18
2. Base of the Tax 19
3. Period of Measurement 26
4. Units of Tax 27

C. Aspects of Implementing an Alternative Minimum Tax 29

1. Administrative and Compliance Issues 29
2. Federal-Provincial Issues 29

D. Tax Revenue Effects and the Distribution of the Burden of an Alternative Minimum Tax 30

III. The Design and Implementation of an Add-on Minimum Tax 35

A. Introduction 35

B. Design of an Add-on Minimum Tax 35

1. Rates of Tax and Exemption Level 35
2. Tax Base 36
3. Period of Measurement 38
4. Units of Tax 38

C. Aspects of Implementing an Add-on Minimum Tax 39

1. Administrative and Compliance Issues 39
2. Federal-Provincial Issues 39

D. Tax Revenue Effects and the Distribution of the Burden of an Add-on Minimum Tax 40

IV. The Design and Implementation of a Limit on Tax Preferences 43

A. Introduction 43

B. Design of a Limit on Tax Preferences 43

1. Rates of Tax and Exemption Level 44
2. Tax Base 44
3. Period of Measurement 45
4. Units of Tax 45

C. Aspects of Implementing a Limit on Tax Preferences 46

1. Administrative and Compliance Issues 46
2. Federal-Provincial Issues 46

D. Tax Revenue and Distribution Effects of a Limit on Tax Preferences 46

V. Summary 49

Introduction

All Canadians should be making a reasonable contribution to the tax revenues required to finance the public sector operations that benefit all. To this end, the Canadian income tax system aims at taxing, in a progressive manner, a fairly comprehensive definition of income. The income tax system, however, also offers a range of credits and deductions to promote public purposes such as cultural or charitable activities or increased investment. Taken individually, these deductions and credits serve beneficial economic and social purposes. However, relatively high use of a few of these deductions and credits, or the combined effect of using a number of them, results in some high-income Canadians paying little or no tax. In order to increase the fairness of the income tax, the federal government proposes to introduce a minimum tax effective from the 1986 taxation year. This would prevent individual taxpayers from using tax incentives to so reduce their tax liabilities.

This paper provides a basis for public discussion on an appropriate minimum tax. Part I of the paper gives a profile of high-income individuals who pay little or no tax. It reviews the number of such individuals, their income sources and occupations, the variability of their income and taxes over time, and the reasons for their low tax burdens.

Part II examines in detail the implementation of an alternative minimum tax (AMT). The essential components of such a tax are reviewed. The compliance and administration issues and federal-provincial considerations are examined and the revenue impact and numbers of individuals affected by a minimum tax are estimated.

Parts III and IV examine two other possible forms that a minimum tax might take. These are an add-on minimum tax and a limitation on tax preferences (LTP). Many of the issues raised in discussing the design and implementation of an AMT are relevant to these other minimum tax structures. However, there are important differences among the three approaches and these are highlighted in the paper.

Two provinces have recently proposed in their budgets tax measures that are designed in part to address concerns about high-income individuals paying little or no tax. It is desirable that federal and provincial measures in this area be harmonized to the greatest extent possible. The paper discusses ways in which provincial minimum taxes could be linked to a federal minimum tax.

I. Profile of High-Income Individuals Who Pay Little or No Income Tax

A. The Number of High-Income Individuals Who Pay Little or No Tax Each Year

When the problem of high-income, low-taxpaying individuals is discussed in public, the data often referred to are that published by Revenue Canada in *Taxation Statistics*. These statistics are prepared from information provided on individual tax returns. Based on this data, Table 1 shows the number and proportion of high-income filers who paid no tax over the period 1972-1983. Taking those tax filers in each year with total assessed income in excess of $50,000 (measured in constant 1982 dollars), the proportion of non-taxpaying filers ranged between 0.3 and 0.5 per cent of that income group between 1972 and 1977. It then jumped to 2.0 per cent in 1978, rose gradually to 2.3 per cent in 1981, and dropped back to 1.3 per cent in 1982. The preliminary statistics for 1983 show a rise again in the proportion of non-taxpaying high-income filers to 1.7 per cent. A similar pattern applies to individuals with incomes of $200,000 or more.

Although these figures provide a rough measure of the number of high-income individuals not paying any tax, concerns arise about the accuracy of the measures of income and tax used in the statistics. The measure of income used in the *Taxation Statistics* publication (and referred to above as "total assessed income") is the "total income" reported by individuals in their individual income tax returns (or T1 forms). This figure might substantially overstate or understate a particular taxpayer's true economic income. For example, a number of items of income are not included in total income since they do not have to be reported on the income tax return. Similarly, other deductions from a taxpayer's income are not reflected in the total income amount since they are deducted later in the tax return.

As will be explained below, it is difficult to obtain reliable data that provide a complete picture of the true economic income of individual taxpayers. However, a number of adjustments can be made to total income provided in the taxation statistics to reflect true economic income more accurately. These adjusted income figures will be used throughout this paper and will be referred to as "adjusted gross income".

The following adjustments were made to total income as reported on the tax returns in arriving at adjusted gross income. The tax-exempt one-half of realized capital gains, the capital cost allowance on multiple unit residential buildings (MURBs), Canadian exploration expense, the exempt portion of scholarship income, and some other minor exemptions and deductions were added to total

Table 1

Evolution of Non-Taxable Filers Over the Years Based on Income Figures in Constant 1982 Dollars

	Non-taxable filers[1]			
	Income $50,000 and over		Income $200,000 and over	
	Number	Per cent of filers in the income range	Number	Per cent of filers in the income range
1972	775	0.3	57	0.5
1975	1,345	0.4	76	0.7
1977	2,004	0.5	91	0.8
1978	8,376	2.0	325	2.5
1981	10,536	2.3	498	3.6
1982	5,515	1.3	215	1.5
1983[2]	7,063	1.7	240	1.8

[1] These figures differ from those reported in *Taxation Statistics* because the $50,000 and $200,000 income limits are defined in constant 1982 dollars for all the years chosen for purposes of this table. *Taxation Statistics* for 1981, for example, reported 8,031 tax filers paying no tax who had incomes of $50,000 and over in 1981 dollars.

[2] Preliminary statistics.

Source: Revenue Canada, *Taxation Statistics* for various years.

income in arriving at adjusted gross income. On the other hand, the 50-per-cent dividend gross-up, and carrying charges to the extent of investment income, were deducted from total income in arriving at adjusted gross income.[1] With respect to this last adjustment, if all investment income were measured on an accrual basis, then it would have been appropriate to subtract all carrying charges on investment loans to measure economic income properly. Given that the available data do not allow the measurement of accrued but unrealized income, carrying charges are recognized only up to the amount of investment income reported for tax purposes. This minimizes the mismatching of income and expenses in a year that would otherwise occur.

If adjusted gross income, so defined, is used instead of total assessed income, significant changes arise in the distribution of filers by income class. In particular, the number of high-income filers decreases. For example, in 1982, use of the adjusted gross income measure results in 27,103 or 6.2 per cent fewer filers being

[1] This definition of adjusted gross income is similar to the "expanded income" measure used by the U.S. Department of Treasury in its statistical publications of income tax.

classified as having incomes of $50,000 or more. This arises from 40,783 filers being reclassified from over $50,000 to under $50,000, and 13,680 being moved up to the $50,000-and-over group. At a cut-off income level of $200,000, about 12.7 per cent fewer filers are classified as having incomes above this level. The data reveal that the proportion of tax filers with large differences between these two income measures is very high amongst those with large amounts of investment income. These differences are also large for those with high adjusted gross income and low average federal tax rates. This shows that the analysis of the non-taxability of high-income filers, as well as the assessment of appropriate tax burdens relative to income, is very sensitive to the definition of income used. In all subsequent sections of the paper, "income" should be taken as meaning the adjusted gross income measure, unless otherwise stated.

While adjusted gross income as defined above is a more accurate measure of taxpayers' income than total assessed income for tax purposes, it still falls short of true economic income for a number of reasons.

First, because of a lack of readily available data, a number of amounts cannot be taken into account in attempting to determine an individual's economic income. These include accrued but unrealized capital gains and losses and a substantial portion of interest income, certain forms of non-taxable employment benefits, such as employer contributions to pension plans, income diverted to family members through trusts and holding companies, amounts sheltered from tax by transactions such as commodity straddles, amounts paid out of pension plans that are rolled over to a registered retirement savings plan (RRSP) in the year, and the amount of capital gains from farm property and small-business shares on which the tax is deferred under the intergenerational rollover provisions.

Second, the timing of when income is recognized for tax purposes compared to when it was actually earned can result in adjusted gross income, as defined above, providing a misleading measure of economic income. For example, while the exclusion of accrued, but unrealized, interest or capital-gains income can result in an underestimate of annual economic income, the inclusion of this income, earned over a number of years, in the year in which it is realized can substantially overstate true economic income for that year. For any particular individual, these two effects may be offsetting in a given year. Which one dominates in any year depends upon the timing and pattern of the realization of investment income from various sources.

Other examples of such distortions arise in the areas of pension savings, cash-basis accounting and accelerated capital cost allowances. A withdrawal from an RRSP, for example, represents a combination of contributions made out of income that was earned and generally reported in previous years, plus the investment income earned on these contributions. While withdrawals from the plan are reported as income for tax purposes in that year, only part of the withdrawal actually represents income earned in the year.

Where cash-basis accounting is permitted in reporting income for tax purposes, as in the case of income from fishing and farming activities, and where the cost of work-in-progress may be deducted before the related income is earned, as for certain professionals, income is understated to the extent that the costs are deducted in a year before the related income is recognized. When the income is finally realized, economic income for that year is overstated. Accelerated capital cost allowances have a similar impact on the time pattern of reported incomes from business activities.

Third, adjusted gross income does not reflect true economic income since it does not include income an individual earns and retains in legal entities such as corporations and trusts. However, if the income earned by a corporation of which the individual is a shareholder were, for example, to be included in his economic income, then it would also be necessary to recognize the taxes paid at the corporate level in assessing the total tax burden borne by this income.

Finally, the measurement of investment and business income for tax purposes does not make any allowance for the erosion in the real value of capital due to inflation. This represents a distortion from any real measure of economic income.

The number of high-income individuals reported to be paying no tax is also somewhat misstated, not only because of problems in the measurement of income, but also because of the reporting of actual taxes paid. First, the taxes paid at the personal income tax level on income received from corporations do not include the corporate taxes that may already have been paid on this income. Second, the income tax statistics are collected prior to the completion of all reassessments. Subsequent reassessments could result in some high-income filers paying additional taxes.

Table 2

Distribution of High-Income Filers
($50,000 and Over in Adjusted Gross Income)
By Average Federal Tax Rates in 1982

Average federal tax rate[1]	Number	Per cent of total
Zero	3,995	1.0
0.1 – 10 per cent	26,983	6.6
Over 10 per cent	377,443	92.4
Total	408,421	100.0

[1] Defined as federal taxes payable, before foreign tax credits and the Quebec abatement, as a percentage of adjusted gross income.

Source: Revenue Canada, T1-sample. This is a sample of returns of tax filers stratified by variables such as income, occupation and region. All subsequent tables are also based on this data source unless stated to the contrary.

The statistics cited to this point have focused only on high-income individuals who pay no tax. However, there are also a significant number of high-income individuals who pay very low rates of tax. They too are a cause of concern. Table 2 gives the distribution of high-income filers ($50,000 and over in adjusted gross income) in 1982 by their average federal tax rates.[2] The data indicate that in addition to the approximately 4,000 paying zero tax (with the change in definition of income, the number of non-taxable filers drops by 1,500 from the 5,500 reported in Table 1), 27,000 high-income filers have average tax rates which are positive but less than 10 per cent. An average federal tax rate of 10 per cent is used as an arbitrary cut-off point to isolate a sample of low-taxpaying individuals. In the subsequent analysis, the characteristics of these low- and non-taxpaying groups of high-income filers are contrasted with those paying federal tax rates over 10 per cent.

---

[2] The average federal tax rate is defined as the federal taxes payable, before foreign tax credits and the Quebec abatement, as a proportion of adjusted gross income.

Table 3

Selected Income Sources of High-Income Individuals, 1982
(Adjusted Gross Income of $50,000 and Over)

	Proportions of individuals with item		Average amount of item per individual reporting	
	Tax rate 10 per cent or lower	Tax rate over 10 per cent	Tax rate 10 per cent or lower	Tax rate over 10 per cent
	(per cent reporting)		(dollars)	
Employment income	53.4	77.6	31,600	55,404
Business income	23.7	9.7	-11,700	5,619
Professional income	7.9	15.6	75,900	62,891
Farming income	15.7	6.4	13,600	17,149
Net rental income	27.2	19.6	-25,700	-2,178
Realized capital gains	50.4	29.0	32,200	12,392
Dividends	61.2	43.4	34,300	15,302
Ineligible dividends[1]	33.0	9.2	70,300	44,474
Carrying charges less than investment income	50.5	47.8	8,400	2,357
Total income	100.0	100.0	77,100	84,778
Adjusted gross income	100.0	100.0	72,600	82,775
Number of filers	30,978	377,443		

[1] Dividends from Canadian corporations ineligible for the $1,000 investment income deduction are those received from corporations not dealing at arm's length with the individual.

B. Income Sources and Occupations

As shown in Table 3, high-income individuals paying less than 10 per cent of income in tax report income from business, farming, rentals, capital gains and dividends relatively more frequently than those paying more than 10 per cent in tax. Moreover, among these low-taxpaying individuals, the average amounts of farming, dividend and capital gains income as well as business and net rental losses are also larger. Employment and professional income are the only types of income that are more frequently reported by high-income tax filers paying average tax rates over 10 per cent than by those paying at lower rates. The incidence of carrying charges (limited to the amount of investment income in the year) tends to be more evenly distributed across both groups, but the average amount is markedly higher for those paying low tax rates.

Table 4 classifies the 408,421 high-income filers in 1982 by occupational group. This occupational classification is based on an individual's main source of income. It thus provides an alternative, but similar, perspective to that gained from Table 3. Among high-income individuals, less than 4 per cent of employees and professionals pay average federal tax rates of below 10 per cent – the lowest

Table 4

Distribution by Occupation and Federal Tax Rate for Filers with Income in Excess of $50,000, 1982

Occupational group[1]	Total number of high-income filers	High-income filers with federal tax rates of 10 per cent or lower	
		Number	Proportion
			(percentage)
Employees	243,876	7,487	3.1
Professionals	44,486	1,693	3.8
Business proprietors	9,614	1,250	13.1
Investors and property owners	89,427	17,307	19.3
Farmers and fishermen	12,577	2,633	20.9
Others	8,441	608	7.2
All	408,421	30,978	7.5

[1] Classified by the individual's main source of income.

proportion among occupational groups. High-income farmers, fishermen, investors and property owners have the highest proportions paying federal tax rates below 10 per cent – about 20 per cent of those groups. Business proprietors and those in all other occupational groups fall between these ranges. In 1982, investors and property owners formed the single largest occupational group of high-income tax filers paying below 10 per cent of their incomes in federal taxes. This group numbered over 17,300 filers.

C. Variability of Incomes and Taxes of Individuals Over Time

The statistics presented to this point give a picture of the distribution of incomes reported and taxes paid by individuals in a single year. The income earned by an individual, however, varies from year to year. Because of varying use of deductions or tax credits and because some deductions only serve to defer taxes from one year to another, the tax burden of an individual may also vary over time. Consequently, a more realistic picture of the extent to which high-income individuals avoid paying tax may be obtained by examining tax burdens over a longer period of time.

To analyze this issue, the incomes and taxes paid by high-income individuals over the period 1972 through 1979 are compared with their incomes and taxes in 1979 alone.[3] For purposes of this analysis, high-income tax filers are defined as those with adjusted gross incomes in excess of $50,000, measured in constant 1979 dollar values, in any one of the eight years from 1972 to 1979. This is a somewhat higher cut-off point than is used in analyzing the 1982 data, being equivalent to about $68,600 in 1982 dollars. Another difference is that the adjusted gross income measure is somewhat overstated as it is not reduced by any carrying charges, since the precise amounts of these are unavailable for the 1972-1979 data used. These minor differences do not affect the quality of the general results of the analysis.

In 1979, 163,120 filers had adjusted gross income over $50,000. However, of these filers only 39,100, or fewer than one-quarter, earned high incomes in all eight years. At the other extreme, 37,940, about another one-quarter, had high incomes in 1979 and in no other year in the period. Only 50 per cent of these 163,120 filers had high incomes in more than four years. In other words, few managed to sustain a high income for an extended period.

When the expected variability in tax rates over time is combined with the variability in incomes just demonstrated, it is expected that few taxpayers could

---

[3] The 1972-1979 period was the most recent period for which data were available at the time of conducting the analysis for this paper.

sustain both paying little or no tax and having high incomes for any extended period. Again, focusing on the 163,120 high-income filers in 1979, 3,860 were non-taxable in that year. However, 1979 was the only year in which the vast majority of these 3,860 filers managed both to pay no tax and to have high incomes. Only 100 filers attained this combined status in four or more years. None managed to sustain it for more than six years.

A similar perspective is provided by a comparison of the tax rates of high-income individuals in a single year (1979) with their average rates of tax over the eight-year period. Table 5 shows that of the 163,120 high-income filers in 1979, 26,740 or 16.4 per cent paid 10 per cent or less in federal income tax. Table 6, however,

Table 5

Distribution of High-Income Tax Filers in 1979 by their Average Federal Tax Rates in 1979[1]

	Average federal tax rate, 1979	
Total filers	10 per cent and under	Over 10 per cent
163,120 (100.0%)	26,740 (16.4%)	136,380 (83.6%)

[1] Numbers in parentheses show the percentage distribution of tax filers in the two tax rate categories.

Table 6

Distribution of High-Income Tax Filers in 1979 by Average Income Class According to their Average Federal Tax Rates Over the Years 1972-1979[1]

		Average federal tax rates over 1972-1979	
Average income, 1972-1979 (constant 1979 dollars)	Number of filers	10 per cent and under	Over 10 per cent
Under $50,000	70,300	10,840 (15.4%)	59,460 (84.6%)
$50,000 and over	92,820	3,700 (4.0%)	89,120 (96.0%)
Total	163,120	14,540 (8.9%)	148,580 (91.1%)

[1] Numbers in parentheses show the percentage distribution of tax filers in the two tax rate categories.

shows that 43 per cent of these 163,120 high-income earners in 1979 actually had average incomes below $50,000 in constant 1979 dollars over the whole period of 1972-1979. The number with average tax rates of 10 per cent or less, among the 92,820 filers who actually had average income levels over $50,000, drops to only 3,700 filers or 4.0 per cent of such filers. The remaining 96 per cent paid over 10 per cent of their incomes in federal taxes on average over 1972-1979. These data suggest that the number of taxpayers paying little or no tax while having high incomes over extended periods of time is relatively small compared with the number who do so in any one year.

D. Reasons for Low Tax Rates of High-Income Individuals

In this section, the major income exemptions, deductions and tax credits that significantly reduce the tax liabilities of high-income filers are analyzed. Items that have large impacts on taxable income are those that are both used by large numbers of filers and claimed in high average amounts. Table 7 gives the amounts of major preference deductions and tax credits claimed in 1982 by high-income filers paying 10 per cent or less in federal tax. In the case of tax credits, the effect on taxable income is shown in this analysis by giving the amount of income effectively sheltered from tax by the tax credit. Converting credits into their deduction equivalent allows direct comparisons to be drawn between the impacts of particular deductions and tax credits.

The impact of each of the above measures in reducing taxable income is briefly discussed below. Later sections of the paper address the policy and technical considerations in including these items in a minimum tax base.

Deduction Equivalent of Dividend Tax Credit

The dividend tax credit is the most significant factor in explaining the low tax liability of high-income individuals. Both the frequency of its use and the average amounts reported were high for those paying 10 per cent or less in federal tax. Over one-half of the 30,978 individuals in this category claimed dividend tax credits, for an average deduction-equivalent value of $21,500. The total deduction-equivalent value of the credit claimed by these individuals was $404 million in 1982.

Viewed only at the personal income tax level, the dividend tax credit serves to reduce significantly the tax burden on individuals. However, the credit is provided at least in part in recognition of taxes at the corporate level on the earnings out of which the dividend was paid. It thus serves to integrate the personal and corporate income tax systems. A comprehensive view of income tax burdens would therefore take into account the income and taxes at the corporate level as well as those recognized at the personal level.

Table 7

Sources of Low Tax Rates For High-Income Filers
Paying Average Federal Tax Rates of 10 Per Cent or Less in 1982

Item	Total amount	Number of filers claiming item	Average amount claimed
	($ millions)		($)
Adjusted gross income	2,250	30,978	72,600
Investment items			
Deduction equivalent of dividend tax credit	404	18,771	21,500
Capital gains exclusion	251	15,621	16,100
Carrying charges in excess of investment income	129	4,215	30,600
Deduction equivalent of investment tax credit	72	3,622	19,900
Negative net rental income from MURBs	63	4,266	14,800
Excess capital loss on private business securities	43	1,357	31,700
Drilling fund investment incentives	27	1,543	17,500
Film investment incentives	13	1,196	10,900
Allowable prior-year business losses	40	928	43,100
Allowable prior-year capital losses	6	903	6,600
Business losses			
Current-year business losses	122	5,206	23,400
Current-year farming losses	41	2,275	18,000
Social policy items			
Registered pension plan contributions (employees only)	7	2,880	2,400
RRSP contributions	80	14,120	5,600
Charitable donations	38	13,312	2,900
Alimony deductions	43	2,154	20,100
Medical expenses	26	2,258	11,500
Gifts to the Crown	21	319	65,800

Capital Gains Exclusion

The exclusion of half of realized capital gains also results in a major reduction in taxable income. About one-half of the low-taxpaying high-income filers in 1982 reported capital gains. The value of the exclusion averaged about $16,100 and the total reduction in taxable income was $251 million. As in the case of the dividend tax credit, the exclusion for half of the capital gains on shares may represent an offset for taxes to the extent that the gain is a realization of undistributed earnings that have borne tax at the corporate level.

Carrying Charges in Excess of Investment Income

Carrying charges, mainly interest expenses on funds borrowed to earn investment income, are the next most important reason why some high-income individuals pay little or no tax. High-income individuals paying low taxes claimed, on average, $30,600 of carrying charges in excess of investment income (the sum of interest income, dividends and net capital gains realized). In total this amounted to a $129 million reduction in their taxable income in 1982.

Deduction Equivalent of Investment Tax Credit

While the investment tax credit is reported by only 12 per cent of the low-taxpaying high-income filers in 1982, the average deduction equivalent of the credit was quite large at $19,900. In aggregate it amounted to an effective reduction in their taxable income of over $72 million.

Negative Rental Income from MURBs

The special provision which allowed the unlimited deductibility against other income of the capital cost allowance for multiple unit residential buildings (MURBs) is important, more because of the large average deductions it generated than because of the proportion of high-income filers who used this incentive: 14 per cent reported MURB deductions averaging $14,800. The amount reported in the table is only that part of rental loss that was attributable to the capital cost allowances on MURBs. In 1982, this amounted to some $63 million. As the MURB provision has been discontinued for buildings constructed after 1981, this deduction should decrease in value over time.

Capital Losses on Private Business Securities

Generally, individuals can deduct capital losses only against capital gains and $2,000 of other income in a year. However, allowable capital losses on shares and bonds issued by Canadian-controlled private corporations (CCPCs) are deductible without any limit against other income. The preferential part of the deduction for

these capital losses on securities of CCPCs (i.e., the losses in excess of the normally deductible amounts for capital losses) is given in Table 7. While relatively few high-income filers with tax rates of 10 per cent or less reported this item, the total preferential deduction in 1982 amounted to nearly $43 million, for an average value of $31,700.

Drilling Funds and Film Investment Incentives

The investment incentives relating to films and to oil and gas drilling funds are similar to those for MURBs. Individuals investing in certified Canadian films are able to deduct the full capital cost of the film against their other income in the year in which they make the investment.[4] Similarly, investments in drilling funds are deductible from income earned from other sources in a year. In 1982, the film investment provision resulted in a fairly modest overall reduction in taxable income of about $13 million. Drilling fund deductions by low-taxpaying high-income filers amounted to $27 million.

Allowable Prior-Year Capital and Non-Capital Losses

The carry-over of prior-year capital losses is relatively inconsequential both in terms of frequency of use and the average amounts deducted. The total amount of prior-year losses deducted in 1982 by high-income low-taxpaying filers was less than $6 million. The business losses allowed from prior years (including restricted farm losses from prior years) are more significant, with average loss carry-overs of about $43,100 and a total reduction in taxable income of nearly $40 million. These losses could reflect real economic losses or losses created through incentive deductions taken in prior years.

Current-Year Business Losses

While the current losses from various types of business activity are netted out in arriving at an individual's adjusted gross income, on the assumption that they represent true economic losses, some of these losses could have been generated by the use of tax preferences available to business activities. For example, accelerated capital cost allowances for capital property used in a business activity could result in a loss being generated in a year. A fairly high proportion, 17 per cent, of high-income low-taxpaying filers reported business losses in an average amount of about $23,400. The total losses reported by these tax filers amounted to $122 million in 1982.

---

[4] CCA is restricted to half rates in the year of investment.

Current-Year Farming Losses

Farming operations are eligible for a number of special provisions, such as cash basis accounting, that can result in losses being recognized for tax purposes in a year.[5] The total amount of farming losses claimed by high-income low-taxpaying filers was $41 million in 1982.

Social Policy Items

The social policy items reported in Table 7 generally have less impact than the investment incentives on the taxes payable by individual high-income filers. While a number of these are widely used, such as contributions to registered pension plans (RPPs), registered retirement savings plans (RRSPs), registered home ownership savings plans (RHOSPs) and charitable donations, their deductible amounts are generally subject to limits. Alimony payments, medical expenses and gifts to the Crown, however, are deductible in a year without limit. While relatively fewer high-income filers with low tax rates used these latter three provisions, the average amounts were larger. On average, $20,100 in alimony deductions and $11,500 in medical expenses were claimed in 1982. An average of $65,800 was deducted by 319 filers in that year for gifts made to the Crown. In the case of alimony, while the individual paying alimony can deduct this amount from income, the recipient must include it in income for tax purposes.

Changes Over Time

Table 7 above provides a snapshot picture of the use of tax incentives by high-income individuals in 1982. A picture taken in a different year would likely be very different. This reflects in part changes in tax legislation and in part taxpayer response to changing economic circumstances. For example, claims for the dividend tax credit increased several-fold after the rate of the dividend gross-up and tax credit was increased from 33 1/3 per cent to 50 per cent in 1978. Similarly, the changes in the 1981 budget had a very major impact on both the magnitude and the composition of various deduction items claimed by high-income individuals. The income-averaging annuity contract (IAAC) provision, and general averaging were eliminated in that budget and the capital cost allowance deductions were reduced to one-half the normal rates for the year in which depreciable property is acquired. The average deduction claimed for IAACs by high-income individuals paying less than 10 per cent in tax was $81,900 in 1981. In aggregate, it reduced their taxable income by $782 million. The general averaging provision reduced their taxable income by $200 million. As a result of these and other changes the number of high-income individuals paying less than 10 per cent in federal tax was reduced in 1982 to nearly one-half of what it was in 1981.

---

[5] For more detail on these special provisions for farmers, see *Tax Issues in Agriculture*, Discussion Paper, Department of Finance, Ottawa, January 1985.

Since 1982, other tax incentives have been introduced, such as the share-purchase tax credit (SPTC) and the scientific research tax credit (SRTC), which may have increased the numbers of low-taxpaying high-income earners. However, both these incentives are mechanisms for transferring unused deductions or tax credits from corporations to shareholders or other investors. The net benefit received by shareholders or investors from such credits is generally less than the reduction experienced by them in their taxes payable. This is because a part of the tax savings to them is recouped by corporations in the form of a higher price charged for the shares or other financing instruments.

II. The Design and Implementation of an Alternative Minimum Tax

A. Introduction

A minimum tax can take many forms and each in turn has a range of possible designs. This paper explores three approaches to a minimum tax. These are an alternative minimum tax (AMT), an add-on minimum tax and a limit on tax preferences (LTP). The difference between these three approaches is largely in the way they interact with the regular tax system. An AMT is structured as a separate tax system that is an alternative to the regular tax payable, whereas an add-on minimum tax requires that the minimum tax liability be added to the taxpayer's regular income tax. In the third approach, the minimum tax is integrated into the regular tax system and serves to limit the amount of tax preferences a taxpayer can claim.

The United States is the only major country to implement minimum taxes. It has used a number of variations over the years. In 1969 it introduced add-on minimum taxes at the personal and corporate levels. The add-on tax was partially replaced at the personal level by an AMT in 1978 and fully replaced by 1983. The U.S. minimum tax provisions have been frequently amended over this period. Currently consideration is being given to dropping the minimum taxes if broad-based income tax reform can be achieved. Recent data show that at the personal level these taxes raised approximately one-half of one per cent of the total individual income tax revenues from about one-quarter of a million filers.

Differences between the income tax systems in the United States and Canada limit to some extent the transferability of the U.S. experience with minimum taxes to Canada. For example, in Canada, the dividend tax credit and the unlimited deductibility against other income of interest expenses incurred in earning investment income are two major items that result in high-income earners paying little or no federal income tax. These are not problem areas in the United States, which has no dividend tax credit and which restricts interest expense deductibility against non-investment income to $10,000 in a year. The excess can be carried over into other years.

The basic components of a minimum tax are essentially the same, regardless of the form it takes; so are the issues in implementing such a tax. These include design and technical considerations, the complexity of the measures, their administrative and compliance aspects, federal-provincial participation, incentive effects and distributional and revenue impacts. For ease of exposition, in Part II of the paper it is assumed that the minimum tax would take the form of an alternative

minimum tax. The components of such a tax and the major issues it raises are addressed here. In Parts III and IV the add-on minimum tax and the limit-on-tax-preference approaches are discussed and the important differences between these and an AMT are highlighted.

B. Design of an Alternative Minimum Tax

Any AMT involves essentially the recalculation of an individual's income without allowing for certain tax deductions or exemptions that reduce taxable income for regular income tax purposes. Any carry-over adjustments relating to previous years are then taken into account in determining the AMT base for the year. The tax is then calculated by applying the minimum rate of tax against this recomputed tax base, or against this base less a basic AMT exemption. The amount of minimum tax thus determined is then reduced by allowable credits and, finally, is compared to the regular income tax liability for the year. If the minimum tax is greater than the regular income tax liability, the difference is paid as AMT for the year.

For example, consider a taxpayer who has a regular tax liability of $5,000 payable in respect of taxable income of $25,000, which was computed after deducting preference items amounting to $120,000. For AMT purposes, the $120,000 in deductions would be "added back" to produce a tax base of $145,000. If the general AMT exemption is $50,000, this would leave a taxable AMT base of $95,000. Assuming an AMT rate of 10 per cent, the AMT liability would be $9,500. As this amount exceeds the regular tax liability by $4,500, the larger amount would have to be paid by the taxpayer.

As its name implies, an alternative minimum tax is conceptually – and operationally – a separate and parallel alternative income tax. It would require redefining many components of the regular income tax. It would not, however, represent merely a one-time change to the income tax system, but also an ongoing requirement that, whenever changes are introduced in the regular income tax system, consideration would also have to be given to appropriate matching adjustments and transitional arrangements for the AMT.

As in any tax, the design of an AMT requires definition of the following four essential elements: the tax rate(s) and exemption level, the base of the tax, the period of measurement of income, and the units to be taxed. Each of these is discussed in turn.

1. Rates of Tax and Exemption Level

An AMT would likely allow a basic exemption in place of personal exemptions and other disallowed deductions. While the size of an appropriate exemption is somewhat arbitrary, it should be high enough to exempt the majority of taxpayers – those who have low incomes and few or no preference items – while still being

low enough that it does not exclude the intended targets of the AMT – high-income low-taxpaying individuals. Exemption levels ranging from $25,000 to $50,000 have been suggested. As with any fixed exemption, special rules would be necessary to prevent the multiplication of the exemption level through income-splitting devices such as multiple trusts.

The AMT could be computed by reference to a single flat rate or a series of graduated rates. The rate should be high enough to ensure that substantial levels of income do not go untaxed, while low enough to recognize that a low regular tax liability may be a result of legitimate incentives. However, because the highest marginal federal tax rate for individuals is currently set at 34 per cent, it does not seem appropriate that the AMT rate should exceed 17 per cent, which represents the maximum federal tax levied on capital gains after excluding the non-taxable half of those gains.

2. Base of the Tax

The minimum tax would be computed on an expanded tax base. In practice, it would likely be computed by taking the individual's taxable income under the regular tax system and then adding back to it various amounts of tax deductions or exemptions that reduced regular taxable income. The extent to which preference items are included is largely dependent on two factors: the degree to which any particular tax deduction or exemption is seen to create a potentially inappropriate or excessive tax preference, and the complexity and administrative effort associated with capturing any particular item within the AMT base.

In addition, adjustments could be required for preferences not now identified on the tax return, for example, where an individual has been allowed to compute his business income on the cash basis or where a professional has deducted the cost of his work-in-progress at the end of the year before the related income is earned. Adjustments could also be required where a taxpayer is able through the block averaging provisions to average his tax liability and possibly avoid the payment of AMT. The more important and technically difficult issues related to the adding back of preference items that can be identified are expanded upon below.

(a) Dividend Tax Credit

Dividends from Canadian corporations are treated in a special way under the Income Tax Act. Dividends received by an individual are "grossed-up" to 150 per cent of their actual amount and this total amount is included in the taxpayer's income for tax purposes. The taxpayer is then entitled to claim a tax credit of 33 1/3 per cent of the grossed-up dividend, deducted from tax otherwise payable. The effect of the gross-up and credit system is to reduce the tax liability on the dividends of a high-income taxpayer by at least one-half of what it would be if dividends were included in income and taxed at normal rates.

Viewed only at the individual level, the gross-up and dividend tax credit serves to reduce significantly the tax burden on dividend income. For individuals in the top marginal tax bracket, for example, it results in the federal tax on dividends being lowered from 34 to 17 per cent. In some situations, where an individual faces low marginal tax rates, the dividend credit can "overflow" and offset the taxes that would otherwise be payable on other sources of income.

The dividend tax credit might be viewed as an incentive to encourage Canadians to invest in shares of Canadian corporations. On the other hand, it serves the important role of integrating the personal and corporate taxes, particularly for small businesses. Dividend income will normally have borne tax at the corporate level. Indeed, in many cases, even with the dividend tax credit, distributed corporate earnings will have borne a heavier tax than other forms of income if both the corporate and individual tax are considered. Therefore, the position of dividends under a minimum tax is not obvious.

There are essentially two options available for the treatment of dividends and the dividend tax credit under an AMT. First, the grossed-up amount of dividends could be included in the AMT base and the dividend tax credit allowed as a deduction in computing the AMT liability. This option would reflect the view that the reduction in the regular tax of high-income individuals through the dividend tax credit is not inappropriate because their income from this source has already borne tax at the corporate level.

The second option would be to include only the cash amount of dividends in the AMT base, and disallow the dividend tax credit in the computation of the AMT liability. This would reflect the view that high-income individuals should pay a certain minimum amount of tax on their dividend income regardless of the fact that the earnings from which it was paid may already have borne tax at the corporate level. The main criticism of this option would be that it results in potential double taxation of corporate source income. While this criticism is conceptually valid, it may not be of significant consequence. This is because, assuming that the exemption level for the AMT is $25,000 or more and that the federal AMT rate does not exceed 17 per cent (one-half of the regular top marginal tax rate), the use of the dividend tax credit alone would not result in an individual being subject to a significant amount of tax under the AMT. For individuals in the top rate bracket, the marginal regular tax on dividend income would be comparable to the maximum rate for the AMT. This would not be the case for individuals in the lower-income brackets, but they would likely be relieved from the AMT by the exemption threshold. The disallowance of the dividend tax credit against the AMT would thus primarily impact on those high-income individuals who combine the dividend tax credit with other incentive provisions to reduce their taxes to lower levels.

In the case of owner-managers of small corporations, any adverse consequence of the minimum tax could be avoided to some extent by substituting wages for dividends. Such substitution would result in a decrease in regular corporate income tax and a matching increase in the regular personal income tax, and would thereby reduce the exposure of the shareholder to the minimum tax at the personal level.

(b) One-half Exclusion of Capital Gains

In computing the AMT base, the amount of taxable capital gains and allowable capital losses could be doubled (to represent the actual amount of gains and losses). The amounts of capital losses that are deducted from other sources of income, which are currently limited to $2,000, could also be doubled. This adjustment could also be applied to other income receipts that, in effect, receive capital gains treatment, such as the unrecognized portion of gains and losses accrued within an Indexed Security Investment Plan (ISIP), the special deduction in respect of qualifying employee stock options, and the exemption in respect of eligible capital receipts in excess of a taxpayer's cumulative eligible capital account. However, questions arise about the appropriate treatment of capital gains on which the tax has been deferred under the intergenerational or other rollover provisions. Should these be included in the AMT base in the year in which they would be taxable in the absence of the rollover provisions?

In deciding whether capital gains on shares should be included in the AMT tax base, many of the same concerns as expressed with respect to the dividend tax credit arise. The exclusion of one-half of capital gains from income serves in part to offset taxes that have already been paid at the corporate level. Here, again, it is useful to note that the use of the capital-gains preference alone would not likely cause a taxpayer to be subject to the AMT because the regular tax on capital gains would generally exceed the AMT liability at AMT rates of less than one-half the maximum federal marginal tax rate. It is only when the capital gains preference is combined with other incentive provisions that the AMT would be triggered.

Tax-Exempt Corporate Distributions: Certain dividends received from corporations are completely exempt from tax in the hands of shareholders. These include dividends paid out of a corporation's life insurance capital dividend account and the regular capital dividend account. The treatment of the former should parallel that accorded to life insurance proceeds received directly at the personal level. Either both should be included in the AMT base or both should be excluded.

Dividends from the capital dividend account represent the non-taxable one-half of capital gains realized at the corporate level. They should be included in the AMT base if the base includes the full amount of capital gains realized by individuals. In certain circumstances, this would penalize the payment of capital dividends by corporations prior to payment of taxable dividends because it would create potentially large additions to the AMT base without there being adequate regular tax to cover the AMT liability. Such effects are not peculiar to capital dividends, but arise from the structure of the AMT system which compares total regular tax liability with total AMT liability for any particular year. Thus, significant changes in tax liability can be achieved by timing the receipt of preference income in years when sufficient regular income tax is payable to offset the AMT liability. Of course, the converse is also true and taxpayers who are unable to control the timing of their receipt of preference income may find themselves with an AMT liability even though they paid significant amounts of regular income tax in respect of related income received in other years.

(c) Excess Interest Expenses

Excess interest is the amount by which the interest expense incurred by a taxpayer in a year to earn investment income exceeds his investment income for the year. Several difficulties arise in determining the proper treatment of excess interest for AMT purposes. As noted earlier, the deductions for excess interest are significant in enabling high-income individuals to reduce their tax. This may lead one to the conclusion that this amount should be added back to the AMT base. The measurement of excess interest, however, is a difficult task. First, the dividing line between business income and investment income is not always clear. Where interest expenses are incurred to earn business income, they would always be fully deductible. If the excess interest on funds borrowed to earn investment income is added back to the AMT base, it may encourage individuals to attempt to characterize their income as business income to avoid this restriction. An example of such borderline cases would be mortgage interest for rental properties, which could be viewed as an investment loan or business loan depending upon the taxpayer's circumstances.

Second, inclusion of excess interest in the AMT could result in anomalous treatment of proprietorships, partnerships and small business corporations. Any loans taken by a proprietor or partner for business purposes would not be affected by this treatment. However, any loans taken by an owner-shareholder of the corporation in his own name for business purposes would be affected. It is often the case that small business shareholders borrow funds in their own name and then transfer the funds to the corporation in exchange for corporate shares. As the dividends on shares are characterized as investment income, the interest on loans to acquire those shares would no longer be fully deductible from the AMT base. This would clearly be contrary to the treatment accorded to loans taken by proprietors and partners.

(d) Accelerated Depreciation Allowance

The tax system allows investments in depreciable assets to be written off at rates which generally exceed economic depreciation rates. This allows taxpayers to reduce their net income from property or business for tax purposes. Often, the deduction of capital cost allowances (CCA) at accelerated rates results in the creation of losses which serve to reduce taxable income from other sources. To arrive at a proper measure of income for AMT purposes, it may thus be appropriate to add back a part of the CCA claims to the AMT base. However, given that accelerated CCA provides only a tax deferral advantage by changing the timing of the deduction, it would be inappropriate to prevent a taxpayer from claiming the disallowed CCA in another year. This, however, would require the maintenance of separate CCA accounts for the regular income tax system and for AMT purposes. Given the relatively small amount of depreciable assets held at the non-corporate level, this may introduce unnecessary administrative complexity if the AMT applies only to individuals. However, if an AMT were to be introduced at the corporate level as well, then the significance of this tax preference might justify the extra administrative costs of requiring the maintenance of such separate accounts.

Even at the individual level, it may be appropriate to require CCA adjustments for certain classes of what may be considered as "tax shelter" investments which are used by high-income individuals to reduce their tax liability. These could include investments in rental real estate, films, drilling funds, and ships.

In the case of rental real estate, there already exists a provision in the tax system which does not permit taxpayers to create or increase their losses from rental properties by the deduction of capital cost allowances. While this restriction does not apply to MURBs built prior to the 1981 change in legislation, the excess CCA on them would be relatively small and may not warrant any additional adjustment.

One alternative to maintaining two sets of CCA accounts for other specified tax-shelter investments would be to add back to the AMT base all of the CCA (or Canadian exploration expense in the case of drilling funds) in excess of related income claimed in respect of these investments. The difficulty with this option is that it can potentially result in much more punitive taxation of such investment activities than under the method requiring two sets of CCA accounts. For example, if an individual were to dispose of the property in a later year, he would be required to add back to his income (under the recapture provision) the CCA deductions that he had previously claimed. While in this process he benefits from a deferral of tax on amounts previously deducted from income, this deferral advantage may be more than offset by the minimum tax to which he may be subjected when the CCA claimed is added back to the AMT base. This would be the case particularly when the deferral period is relatively short and the AMT rate is high.

(e) RRSP, RPP, and DPSP Deductions

Registered retirement savings plan (RRSP), registered pension plan (RPP) and deferred profit-sharing plan (DPSP) deductions might be added back into the AMT base. While this would not require any complex rules, it could also potentially result in punitive taxation, with AMT paid in the year the contribution is made to the plan and regular income tax paid when the pension is received. This problem would be exacerbated with the carry-over of unused contribution room, as provided in the reform proposals for tax assistance to retirement savings. These carry-over contributions could be large in any given year and their add-back to the AMT base could make the individual subject to the AMT.

A distinction should be drawn between new contributions to these plans and those that simply represent lump sum transfers from one plan to another. It would clearly be inappropriate to include the latter in the AMT base in the year the transfer takes place.

One other issue that arises in regard to these plans is the treatment of employer contributions. A uniform treatment of contributory and non-contributory pension plans would require that either both employer and employee contributions be added back to the AMT base or both be excluded. At present, employer contributions to defined benefit RPPs are not allocated to individual employees and it is thus not practicable to require their inclusion in the AMT base.

(f) Employee Fringe Benefits

A number of fringe benefits from employment are not included in the income of employees. These include employer-provided private health plans, group life insurance plans, certain housing and travel benefits, subsidized meals and employee discounts on the sale of merchandise. Some of these are exempted legislatively as a matter of government policy, while others are exempted administratively because of difficulty in valuing the benefit. In the case of the latter, it would not be any easier to value them for purposes of an AMT and, accordingly, it would not be feasible to include them in the AMT base. Many of the items exempted legislatively are also difficult to value for each individual employee and may thus have to be excluded from the AMT base. Consideration could be given to including in the AMT base those items that can be valued with relative ease.

(g) Forward-Averaged Income

In computing the AMT base, some adjustment would be necessary in respect of forward-averaged amounts to take into account the special tax characteristics of this type of income. One method of integrating an AMT with the forward-averaging system would be to include forward-averaged amounts in the AMT base only in the year in which they are included in taxable income for the regular income tax. The AMT would be compared with regular tax before any addition or subtraction of forward-averaging tax or refunds. Under this system one would compare, in the year of averaging, the regular tax, excluding the special tax at the top marginal rate in respect of forward-averaged amounts, with the AMT computed on a base which is net of the forward-averaged amount. Similarly, in the year in which an election is made to bring back into taxable income the previously forward-averaged amount, this forward-averaged amount would be included in the AMT base. The AMT on this base would be compared with the regular tax before any refund of the forward-averaging tax on amounts included in taxable income.

(h) Other Tax Credits: Overseas Employment Tax Credit, Political Contributions Credit, Scientific Research Tax Credit, Share-Purchase Tax Credit, Federal Tax Reduction, Investment Tax Credit and Child Tax Credit

Whether any of the tax credits deductible under the regular tax system should be deductible from the AMT depends in part upon the same kind of policy judgment made in determining whether particular tax exemptions and deductions should be included in the AMT base. However, additional considerations apply in dealing with tax credits as opposed to deductions or exemptions from taxable income.

A number of credits, such as the dividend tax credit, overseas employment tax credit, political contributions tax credit and the federal tax reduction cannot be carried over to other years and are not refundable. Therefore, to the extent they are not claimable in a year, they are lost. There would appear to be no need for special rules for those credits. To the extent that they reduce the taxpayer's ordinary tax liability below the tax liability under the AMT, and therefore provide no benefit to the taxpayer, they are no different than deductions which have the same effect.

In the case of some tax credits, such as the scientific research tax credit (SRTC) and share-purchase tax credit (SPTC), the legislation currently allows a one-year carry-back or a capital loss for those credits that are unused or unusable. Rules could be provided under the AMT to allow the carry-back of unused SRTCs or SPTCs to the extent that the deduction of an otherwise deductible SRTC or an SPTC is negated due to the imposition of the AMT in the current year. However, if it were thought appropriate for the AMT to take account of these credits, then the normal rules would simply apply, and taxpayers would be required to use these credits to reduce regular tax liability to zero before computing the amount to be carried over.

The investment tax credit poses a special problem since under the Income Tax Act a deduction of such credits in a year can simply be forgone in favour of a carry-forward. If it were thought appropriate to take account of this potential reduction of regular tax liability in computing AMT, then taxpayers would have to be required to reduce their regular tax liability to zero by the use of such credits if AMT might be payable in the year. If the AMT were to be unaffected by the availability of this credit, then the normal rules under the regular income tax could continue to apply.

The child tax credit, and a portion of investment tax credits (ITC) that cannot be deducted in the year they are earned, are refundable. To provide that the AMT is payable without any reduction due to a refundable credit, the amount of any refundable credit must be added to the AMT payable. The issue of whether any adjustment is required for redundant refunds arises again for the refundable part of the investment tax credit. For example, an individual may have claimed ITC to bring his or her regular tax down to the level of his or her AMT. A percentage of the unclaimed ITC earned in the year, however, would be refundable. Any refund would reduce the taxpayer's ITC pool, adjust the capital cost of related depreciable property and would have been added to AMT payable for the year. While this result could be avoided by claiming less ITC, so that the regular tax payable for the year was not less than the AMT plus the amount of refundable ITC for the year, given the complicated nature of these adjustments there is potential for miscalculation by taxpayers and inappropriate results could arise when tax liability changes due to a subsequent assessment or reassessment.

Consider, for example, a taxpayer who has tax otherwise payable for a year of $10,000 and who has $12,500 of investment tax credit which, if unused, will expire after the end of the year. In the absence of a minimum tax, he would deduct $10,000 of ITC to have zero tax payable, and the remaining $2,500 ITC would expire. (For the purposes of this example the effect of the ITC on the amount of capital cost allowance that may be deducted is ignored.) If, however, the taxpayer were subject to a minimum tax of $2,000, it would do the taxpayer no good to reduce his regular tax liability below $2,000. Accordingly, the taxpayer would be in a position where $4,500 of ITC would expire. A further difficulty arises where, without realizing the consequences, the taxpayer claims the full $10,000 of ITC against regular tax, notwithstanding the minimum tax. In such circumstances, and in the absence of provisions to accommodate this type of occurrence, the taxpayer might suffer a reduction in the cost base of the property that generated the ITC even though he received no benefit from $2,000 of the ITC.

(i) Foreign Tax Credit

Under an AMT the foreign tax credit could be allowed to be deducted from the AMT payable. Several issues arise, however, as to what level of foreign tax credit should be allowed. Special formulas similar to those provided for the business and non-business foreign tax credit would be required. These would have to reflect the change in the tax base and rates under the AMT compared to regular tax. Complex rules could be needed to mesh the foreign tax carry-forward provisions for the two parallel systems of foreign tax credit provisions. Given that foreign tax credits are claimed infrequently at the individual level, it might be simplest to reduce the AMT by the actual amount of foreign tax credit allowed for the regular income tax. If the AMT were to be extended to the corporate sector, then this simple rule might no longer be acceptable and further refinements would be warranted.

3. Period of Measurement

Income subject to regular tax liability is computed on an annual basis. To lessen the arbitrariness of this period of measurement, rules in the Income Tax Act provide for the carry-over of losses.

An AMT could be designed to work on a strictly annual basis, on the same carry-over basis as the regular tax, or on a modified carry-over basis. Computing this tax on an annual basis would be much simpler, but this approach could operate very unfairly. For example, a taxpayer in an annual AMT system who had gross investment income of $100,000 and preference deductions of $100,000 would pay $10,000 AMT if the tax rate were 10 per cent, assuming no basic exemption. If in the following year the same taxpayer had a $100,000 non-capital loss, then without a carry-back for purposes of the AMT he would have no recovery of his AMT tax liability of $10,000 and yet, in net terms, he would have had no income from his transactions over the two years.

Applying the same carry-over rules to the AMT as the regular income tax would alleviate the unfairness of the annual assessment period. However, this could provide opportunities for tax avoidance. A taxpayer might deliberately defer realizing a preference deduction in order to create a tax loss under the regular tax system which could be carried back or forward to a year in which AMT was payable. Since the deductions that created the losses which are carried over could not be identified as preference items, no adjustment to the AMT base would be made other than allowing a full deduction for the loss. In this way, preference items realized in another tax year could be used to bring the AMT base in a year below the annually exempt amount. Consequently, special carry-over provisions would be required for the AMT so that the character of loss carry-overs could be identified. If the loss carry-over under regular income tax was due to a preference deduction, it would no longer be deductible from the AMT base in any year.

The introduction of a comprehensive AMT carry-over system would greatly increase the number of taxpayers who would have to do the AMT calculation every year. Even in a year where no AMT is payable, a taxpayer might have to compute his losses without taking account of preference deductions in order to document any AMT carry-overs that might be beneficial in past or future years. Furthermore, the carry-back of an AMT base loss could result in the AMT falling below the regular tax for the year. In this event, complex rules would also be required to determine what elections might be made in terms of further reducing regular tax through the increased use of discretionary deductions or tax credits in that previous year. For example, consider a taxpayer who has regular taxable income of $5,000, an AMT base of $100,000 and, as a result, faces an AMT liability in the year. If, in the subsequent year, he had a regular loss of $100,000 of which $60,000 was an operating loss and $40,000 arose from a preference deduction, then his AMT base loss would be $60,000. This $60,000, not the full $100,000 regular loss, would be allowed to be carried back against the AMT base for the previous year. As a result of this carry-back, the AMT base for the previous year would be reduced to $40,000. If the AMT exemption were $50,000, no AMT would be payable in the previous year and the taxpayer would revert to the regular provisions. The taxpayer could, in such circumstances, elect to carry back part of his regular loss from the subsequent year to offset the $5,000 regular taxable income he had in the previous year.

4. Units of Tax

Under the Income Tax Act, tax is levied on the income of individuals, trusts and corporations. Partnerships are not separate taxpaying units under the Act. Instead, although partnership income is computed at the partnership level, it is allocated for tax purposes to the individual partners.

An AMT would obviously apply to individuals, but its application, or the way in which it should apply, to the three types of taxpayers recognized in the Income Tax Act is not obvious.

Because partnership income is not taxed at the partnership level but is allocated for tax purposes to the partners, the characteristics of any source of partnership income or loss (as well as certain specific deductions) would have to be identified and allocated among the partners for inclusion in or deduction from their AMT base. For example, if certain otherwise allowable deductions such as investment interest expense in excess of investment income or incentive CCA rates were to be part of the AMT base, then the calculation of these amounts would have to be made at the partnership level and allocated among partners for computation of their individual AMT liabilities. In such cases, there could be pressure to divert the allocation of preference amounts to those partners not subject to the AMT. This, of course, would be contrary to the policy underlying the AMT and, therefore, special anti-avoidance rules would be necessary for allocations of preference amounts by partnerships.

It would also be necessary under an AMT to trace the source of any income allocated by a trust to its beneficiaries. To the extent that the income source has associated with it preference items subject to AMT, adjustments to the beneficiary's AMT base would be required. As well, to prevent avoidance of the tax, the trust itself should be subject to the AMT in respect of undistributed income.

Perhaps the most difficult question relating to the appropriate units to be subject to an AMT is whether it should apply to corporations.

One justification for a corporate AMT might be that some corporations are unfairly escaping a reasonable tax liability. While this is outside the personal-income-tax focus of this paper, it is important to note in passing that a number of special considerations arise in this area. For one thing, to ensure that profitable corporations pay a minimum amount of tax might require a broader AMT base than would otherwise apply to individuals, since there are a number of special tax provisions that are used primarily by corporations. Two of the most important of these are accelerated depreciation and Canadian exploration expense (CEE). In addition, the small business credit and the credit for manufacturing and processing profits apply only to corporations. A corporate AMT would also raise questions about how the tax should be computed in a group of related corporations. For example, it may not be desirable to impose an AMT liability on one member of a corporate group if other members have substantial regular income tax liabilities in the same year.

Another important consideration is that a broad-based corporate AMT would likely bear most heavily on expanding firms and industries that have high levels of investment and research and development expenditures. In 1981, firms which showed profits on their financial statements but had no income tax payable were responsible for 38 per cent of gross investment expenditures and 40 per cent of research and development expenditures.

A more limited form of corporate AMT or other anti-avoidance measures might be justified to prevent individuals from avoiding the AMT by transferring preference income, deductions or tax credits to a private corporation. A large number of the deductions and tax credits included in the personal AMT base could be transferred to a corporation by changing the source of the expenditure or the ownership of the assets involved. These include charitable donation deductions, negative rental income arising from CCA on MURBs, CCA from films, CEE from drilling funds, interest expense in excess of investment income, investment tax credits, and scientific research tax credits. The effectiveness of such manoeuvres is limited somewhat since it is necessary to have corporate tax payable in order to utilize the deductions and tax credits.

The government is also releasing a paper, "The Corporate Income Tax System: A Direction for Change". This paper discusses possible ways of restructuring tax incentives that would result in spreading the tax burden more evenly across corporations. It would be premature to come to a decision on the appropriateness of applying an AMT, or some other form of minimum tax, to corporations before concluding the review of possible changes to the corporate income tax identified in the paper.

C. Aspects of Implementing an Alternative Minimum Tax

1. Administrative and Compliance Issues

The adoption of an alternative minimum tax would increase the cost of complying with tax legislation for some taxpayers, and would increase Revenue Canada's administrative costs.

An AMT would place new obligations on taxpayers to keep track of specific income and expense items not only for determining the current year's AMT liability, but also – even though no AMT might be payable in the year – for calculating any carry-overs to other years. Also, because of its complexity, an AMT would increase the demand for professional tax assistance.

Since the AMT would operate as a separate tax it would increase the volume of data that must be retained by Revenue Canada. All the carry-over amounts and previously filed AMT data would have to be kept on record. As well, Revenue Canada auditors would have to verify the accuracy of the new tax data. This might be particularly costly given the nature of certain preference items, such as restricted interest expense, which require a distinction between business and investment activities and tracing of loans to individual assets or activities.

As mentioned above in the discussion of the carry-overs of losses, situations would arise where, as a result of a carry-back that reduced the AMT base for a year, the AMT would fall below regular tax. In such circumstances, it might be appropriate to allow the taxpayer to reopen his regular income tax return for the year to claim additional discretionary deductions from income or from tax payable. This, of course, could change the calculations of income in subsequent years with the result that several years of tax returns would have to be reassessed.

2. Federal-Provincial Issues

An AMT could have significant implications for provincial income tax systems and tax revenues as well as for revenues from certain federal transfer programs. Only the structural income tax issues are briefly mentioned here. All these issues would require discussions with the provinces.

Nine of the 10 provinces and the two territories have entered into tax collection agreements with the federal government. Quebec collects its own personal income taxes. Under the agreements, the federal government collects for the provinces personal income taxes expressed as a percentage of basic federal tax. This feature has an important impact on the design of an AMT and especially on the tax rate chosen for the AMT.

As discussed above, an AMT requires an additional tax to be payable when the AMT exceeds regular income tax. One issue in terms of harmonizing federal and provincial income taxes is whether this comparison would be made at the federal level exclusively, or made using a combined federal-provincial AMT and the total

federal and provincial regular tax payable. The AMT rate would obviously be different under an exclusive federal AMT than a joint federal-provincial AMT because the top federal marginal tax rate is 34 per cent, while the top combined federal-provincial tax rates vary from 49 to 54 per cent for the provinces and territories that are members of the tax collection agreement. In Quebec, the maximum combined federal plus provincial marginal tax rate is about 60 per cent.

If the provinces were to participate in the AMT, it would be possible to design a structure where each province could specify an AMT rate as a percentage of federal AMT. The provincial AMT could be made a simple gross-up of the added tax payable under the federal AMT by the provincial regular income tax rate or, alternatively, the added tax payable under the provincial AMT could be assessed by comparing the provincial AMT with the regular provincial taxes payable after surtaxes and credits. The latter would require that each province examine the desirability of allowing the various provincial credits to reduce provincial AMT.

A number of other important issues would have to be addressed. For example, an abatement for residents of Quebec would have to be considered in calculating the federal AMT payable by them to ensure that they would not be adversely affected by the AMT relative to other Canadians.

D. Tax Revenue Effects and the Distribution of the Burden of an Alternative Minimum Tax

This section compares the effects on taxes paid of several illustrative AMT design options. The options have been constructed by varying the income base, the exemption level and the tax rate.

The effects of varying the income base are illustrated by considering three options: two narrow bases and one broad base as shown in Table 8. Narrow base "A" includes mainly the preference items often referred to as shelters, while narrow base "B" involves the additional inclusion of most of the key tax preferences related to the taxation of investment income. In addition, the personal exemptions are replaced by the basic AMT exemption. The broad base includes all income exclusions, exemptions, deductions and credits that are recognized on a T1 return. For each of these three tax bases, different AMT options are constructed by considering exemption levels of $25,000 and $50,000 and tax rates of 10 per cent and 17 per cent.

The revenue and distributional effects of these various AMT structures have been simulated using information for the 1982 taxation year. All values are expressed in 1982 dollars.

These estimates assume no change in taxpayer behaviour in response to the introduction of an AMT. However, it is expected that some taxpayers would reorganize their affairs by changing the timing or amount of certain income and

Table 8

Three Illustrative Tax Bases for an AMT

	Items subject to the AMT		
	Narrow base "A"	Narrow base "B"	Broad base
Items in determination of net income			
Negative portion of rental income arising from CCA on MURBs	X	X	X
Drilling fund investment deduction (CEE)	X	X	X
Film investment deduction (CCA)	X	X	X
Excluded half of capital gains		X	X
Dividends (without gross-up and tax credit)		X	X
Interest expenses in excess of investment income		X	X
Employee stock option benefits		X	X
$500 scholarship income exclusion			X
RRSP and RPP deductions			X
RHOSP deductions			X
Moving expense deductions			X
CPP and UIC contribution deductions			X
Child care expense deduction			X
Allowable business investment loss deductions for Canadian-controlled private corporations			X
Tuition fee deduction			X
Union and professional dues deduction			X
Other exemptions and deductions			
Personal exemptions (basic, married, aged, children)	X	X	X
Disability deductions			X
Medical expense deduction			X
Charitable contribution deduction			X
Gifts to the Crown deduction			X
$1,000 investment income deduction			X
$1,000 pension income deduction			X
Education deduction			X
Disallowed credits			
Political contribution tax credit			X
Dividend tax credit		X	X
Overseas employment tax credit		X	X
Investment tax credit	X	X	X
Child tax credit	X	X	X
Scientific research tax credit[1]	X	X	X
Share-purchase tax credit[1]	X	X	X
Federal tax reduction	X	X	X

[1] These items do not affect the simulations presented below as they were not available in 1982.

'X' Indicates that the preference item is not allowed under the AMT calculation, i.e., deductions claimed are added back in the AMT base, while credits are disallowed.

deduction items to avoid paying AMT. This would clearly reduce the estimated revenue gains and the number of filers that could be affected.

The estimates also do not take account of tax changes introduced since 1982. Nor do they take into account changes in the losses that would be carried over or changes in the allowable foreign tax credit under an AMT structure. These would have uncertain effects on tax revenue estimates.

Tables 9 and 10 show the number of filers affected and the federal tax revenue gains that would have arisen from an AMT being imposed in 1982, assuming various AMT bases, exemption levels and tax rates. The "affected filers" shown here are those who would have had to pay increased taxes. They do not include the additional filers who would have been required to compute their AMT liabilities to check if their AMT exceeded their regular tax liability.

Depending on the option, the number of tax filers affected by an AMT is seen to vary widely from 1,900 (narrow base "A", high exemption, low tax rate) to 100,100 (broad base, low exemption, high tax rate). For comparison, recall that the number of non-taxable, high-income (over $50,000) filers was about 4,000 in 1982 and that a further 27,000 high-income filers had average federal tax rates below 10 per cent. The choice of an exemption level has the biggest effect on the number of filers affected by an AMT. The number with AMT liabilities when the exemption is $25,000 ranges from 6 to 16 times the number when the exemption is $50,000. The selection of an income base could also have a significant impact on the number of filers affected. Over five times more filers pay under the broad-based AMT than under the narrow base "A". A broad-based AMT would also increase the number of tax filers who must fill out an AMT form to determine

Table 9

Filers Affected as a Result of Various AMT Structures in 1982

	Exemption level	
	$25,000	$50,000
	(number of filers)	
Narrow base "A"		
Tax rate 10 per cent	12,400	1,900
Tax rate 17 per cent	15,800	2,200
Narrow base "B"		
Tax rate 10 per cent	37,800	3,800
Tax rate 17 per cent	60,100	4,900
Broad base		
Tax rate 10 per cent	61,200	5,700
Tax rate 17 per cent	100,100	7,100

Table 10

Increase in Federal Tax Revenues as a Result of Various AMT Structures in 1982

	Exemption level	
	$25,000	$50,000
	(millions of dollars)	
Narrow base "A"		
Tax rate 10 per cent	18	4
Tax rate 17 per cent	37	10
Narrow base "B"		
Tax rate 10 per cent	49	15
Tax rate 17 per cent	120	35
Broad base		
Tax rate 10 per cent	76	22
Tax rate 17 per cent	192	54

whether or not the AMT applies to them. The choice of tax rate has less impact on the numbers affected than the choice of the base or exemption level. With a $25,000 exemption, from 30 to 60 per cent more filers would pay tax under a 17-per-cent AMT than under a 10-per-cent AMT, while with a $50,000 exemption from 15 to 30 per cent more filers would pay added tax.

The federal revenue gains under these AMT options would range from $4 million to $192 million or from 0.06 per cent to 0.76 per cent of federal income tax revenues in 1982. The factors that have the most impact in determining the revenue yield are the exemption level and the rate level. Choosing the 17-per-cent rate over the 10-per-cent rate would result in more than a doubling of AMT revenues under each of the three base options, while the reduction in the exemption level from $50,000 to $25,000 would more than triple revenue gains.

Table 11 presents the number of filers affected by income range for a broad-based AMT with various exemptions and tax rates in 1982. Under the $25,000 exemption level, Table 11 shows that if the rate were 10 per cent, 83 per cent of the filers affected by the AMT would have had incomes under $50,000. If the rate were 17 per cent, 67 per cent of the affected filers would have had incomes under $50,000. With a $25,000 exemption and at tax rates of 10 and 17 per cent, only 2.6 and 5.6 per cent, respectively, of all those paying AMT would have had incomes in excess of $100,000. With an exemption level of $50,000 and at tax rates of 10 and 17 per cent, no one with an income below $50,000 would have been affected, but 23.4 and 31.3 per cent, respectively, of those paying AMT would have had incomes over $100,000. It might also be noted that the number of filers affected under a broad-based AMT with an exemption level of $25,000 is very sensitive to the rate level, especially in the $75,000 to $200,000 income range.

Table 11

Number of Filers Affected Across Income Groups in 1982 by a Broad-based AMT Assuming Different Exemptions and Tax Rates

		$25,000 exemption		$50,000 exemption	
Income group	All filers	10% rate	17% rate	10% rate	17% rate
($ thousands)					
Under 20	10,322,471	0	0	0	0
20 - 40	4,019,122	39,609	46,711	0	0
40 - 50	470,849	11,076	20,717	0	0
50 - 75	282,704	7,335	21,746	3,177	3,402
75 - 100	66,765	1,590	5,319	1,164	1,466
100 - 200	46,447	920	4,305	773	1,183
200 and over	12,505	648	1,342	556	1,038
Total	15,220,863	61,178	100,140	5,670	7,089

The implementation of an AMT in Canada would reduce significantly the number of non-taxable, high-income filers but would not totally eliminate them. Certain measures, such as the deductibility of business and capital losses carried over from other years, both for regular tax and the AMT computations, would reduce both taxes. Similarly, block averaging for farmers and fishermen and the foreign tax credit could preserve the non-taxability of certain filers. For example, out of the 408,421 filers earning more than $50,000 in 1982, approximately 942 would remain non-taxable after imposing an AMT with a narrow base "B", a $25,000 exemption and a 10-per-cent rate. Similarly, even with a broad-based AMT, 320 filers would remain non-taxable.

III. The Design and Implementation of an Add-on Minimum Tax

A. Introduction

In Part II above, it was assumed that the minimum tax would be in the form of an alternative minimum tax (AMT). However, such a tax might also be designed as an add-on tax, or as a limit on tax preferences. This part of the paper examines the add-on minimum tax structure. Since many of the basic components of a minimum tax are essentially the same regardless of its form, discussion of the add-on minimum tax approach will focus on the manner in which it differs from an AMT.

B. Design of an Add-on Minimum Tax

An add-on minimum tax essentially acts as an "excise" tax on the excessive use of a specified list of preference items. The base of such a tax would be the total of this specified list of deductions and exclusions from taxable income plus the deduction equivalents of certain tax credits. Where this total exceeded some exemption level, a flat-rate tax would be applied to the excess amount. The resulting tax liability would be added on to the individual's regular income tax liability in the year.

1. Rates of Tax and Exemption Level

The add-on tax rate would be lower than the AMT rate since the liability imposed by the tax is an addition rather than an alternative to the taxpayer's regular income tax liability. A second reason for a low rate is that many of the preference items that would be subject to such a tax provide deferrals and not exemptions of tax liability. Hence, even low rates of add-on tax, say in the range of 5 to 10 per cent, would remove any deferral advantage except where the regular tax could be deferred for extended periods.

An add-on tax would have a basic exemption that would limit the number of filers affected to those with large amounts of preference deductions. Accordingly, if set sufficiently high, the exemption can target the tax in a rough way at high-income individuals.

The exemption could be set as a fixed amount, or as the greater of a fixed amount and the individual's regular income tax liability. Using the regular tax liability as a minimum threshold level for add-on tax liability serves to prevent individuals from paying the add-on tax if the amounts of their preference items form only a small portion of their incomes. In other words, if an individual's assessed income is high in relation to his tax-sheltered income, then his regular tax liability would normally exceed the amount of add-on tax payable and hence exempt him from the add-on tax. Use of the regular tax liability as an exemption threshold, however, also lowers the tax benefit gained from additional use of a preference item for some individuals. The additional use of a preference deduction for these individuals would both lower the exemption threshold and increase the amount subject to the add-on minimum tax.

2. Tax Base

The add-on tax is not designed to ensure that a more comprehensive measure of income is subject to some minimum amount of tax, as is the case with the AMT. Rather, it is applied to a tax base that is comprised of a list of tax preference items. The tax could be targeted specifically at those preference items that play a large role in reducing the tax liabilities of high-income earners, in which case the base could be quite narrowly drawn.

A number of factors need to be considered in defining the base of an add-on minimum tax. First, the inclusion of certain tax preference items, such as capital gains or dividends, in the base could result in those items being effectively taxed at higher marginal tax rates than the maximum provided in the regular tax system. The proper treatment of capital gains income is particularly important in this regard. In 1978, in the United States, capital gains were removed from the add-on minimum tax at the personal level for this reason and a special alternative minimum tax was introduced.

The inclusion of one-half of the dividend tax credit in the add-on tax base, as discussed below, would have the effect of raising the marginal tax rate on dividends by one-half the rate of the add-on tax. Hence, the maximum federal marginal tax rate on dividends from Canadian corporations could exceed 17 per cent, the maximum payable under the regular income tax. If the regular income tax liability were used as an exemption threshold, then the added impact on the marginal tax rate is uncertain – it decreases the marginal tax rate if an individual is in a high regular marginal tax bracket, but increases it at low regular marginal tax rates.

A second consideration in defining the base of an add-on minimum tax is that the inclusion of tax deferral items may give rise to punitive taxation on these items. Consider an investor in the 50-per-cent tax bracket who invests in a certified film production and is able to shelter $100 of current income from tax by deducting the allowable excess depreciation. He would have deferred paying tax of $50 for that year, but a 10-per-cent add-on tax would reduce the tax deferral to $40. If in the next year, he sold the investment and had to recapture the $100 of excess

depreciation claimed in the prior year, he would have to pay $50 extra tax in that year assuming he was still in the top bracket. Consequently, a $10 tax cost would have been effectively imposed on the investment in the film. This result might not be as punitive as it first seems because of the one-year deferral on the $40 of tax payable. However, whether the value of this deferral was greater or lower than the add-on tax liability would be pure happenstance. If the add-on tax were set at a very low rate, the effects of punitive taxation would be minimized.

One solution to the deferral problem would be to impose the minimum tax on deferral preference items and then make allowances for short holding periods by providing a tax credit. The only other solution would appear to be to apply the add-on minimum tax only to outright tax exemptions and to deal with tax deferral preferences in other ways.

A third factor in defining the base for an add-on minimum tax is the requirement to convert tax credits included in the base into equivalent deduction amounts so that the base is uniform.

With respect to the dividend tax credit, two structural problems arise in computing its deduction equivalent. The first problem is the correct effective marginal tax rate to use in converting the credit into a deduction. For example, for an individual in the 50-per-cent tax bracket, a tax credit of $5 would be equivalent to a deduction from income of $10, and for an individual in the 25-per-cent tax bracket, the same credit would be equivalent to a deduction of $20. This difficult calculation can be avoided by assuming all individuals face the top federal marginal tax rate. This is a simple rule that results in the deduction equivalent being understated for all individuals except those actually in the top marginal tax rate bracket.

The second problem is that a correction is required to recognize the added regular taxes payable on the grossed-up amount of the dividends. Again, a correction which avoids discrimination is to calculate the deduction equivalent of the dividend tax credit on the basis of one-half of the dividend tax credit claimed. This is based on the calculation that for an individual in the top tax bracket, the additional tax on dividend income in the absence of the dividend-gross-up-tax-credit mechanism would have been equal to one-half of the dividend tax credit.[1]

The inclusion of the dividend tax credit as a preference credit may be questionable on the grounds that the dividend tax credit system plays an important role in integrating the personal and corporate income taxes, particularly for small private corporations. To apply the add-on tax to it would run counter to this integration concept.

---

[1] For an individual in the 50-per-cent tax bracket, the current tax on $100 of dividend income is $25, net of the dividend tax credit of $50. The additional tax without the gross-up and credit would be $25 which is one-half of the $50 dividend tax credit.

The possible inclusion in the add-on tax base of the investment tax credit (ITC), the scientific research tax credit (SRTC) and the share-purchase tax credit (SPTC) from which an individual benefits in a year would also require their conversion into equivalent amounts of deduction from taxable income. To the extent that an individual benefits in the year from being able to carry back tax credits that are otherwise unusable in the year, or receives a refund of ITC, these amounts of credit could be included in the add-on tax base. As with the dividend tax credit, an effective marginal tax rate is required to convert these credits into deduction equivalent amounts. The same solution of using the top federal marginal tax rate (34 per cent) could be used. The result would be that the value of an added dollar of these tax credits that is subject to add-on taxes would be decreased by about three times the add-on tax rate. Consideration would have to be given to decreasing, by the add-on tax payable, the amount of the reduction in the adjusted cost base of property as a result of these tax credits claimed. The ITC also raises some additional carry-over issues, while both the ITC and SPTC, being federal credits, raise special federal-provincial issues. These are addressed below.

3. Period of Measurement

As mentioned above, the add-on tax is generally conceived of as an annual "excise" tax on the excessive use of selected preference items. Two carry-over issues, however, should be mentioned. The first arises from the fact that an individual could be subject to the add-on minimum tax in a year in which a net loss is suffered. For example, an individual could suffer a net business loss, but be subject to the add-on tax due to excess CCA claims. One solution might be to allow the carry-over of add-on tax liability in situations where an individual has an unused operating loss. This would require the add-on tax base to be reduced by the amount of any unused operating loss and then this amount to be carried over. In the carry-over year in which this loss is claimed, it would be included in the add-on tax base for that year.

The second issue is that CCA and ITC do not have to be claimed in a year. CCA can be "banked" and carried forward indefinitely. ITC can be carried forward for seven years. An individual could, therefore, spread out his preference items to avoid paying add-on tax in a year. This would only benefit an individual if the deferral of the tax benefit is short. Failure to use a preference item in a year may also result in an individual forgoing the carrying back of a loss or a credit. An individual can carry back ITC three years, but only after claiming the maximum credit possible against current tax. Accordingly, to capture the benefits of this carry-back provision, an individual may have to incur an add-on tax liability.

4. Units of Tax

As with the AMT, tracing rules would be required so that any preference items used in a trust or partnership are allocated appropriately to the trust beneficiaries or partnership members for inclusion in the add-on tax bases of these members. In the case of a trust, where income is not allocated but retained in the trust in a

year, the trust would also have to be subject to the add-on tax for equity reasons as well as to prevent trusts from becoming an add-on tax avoidance vehicle.

As with the AMT, a corporate add-on minimum tax may be considered necessary either because it is felt that this tax should be paid by corporations unfairly escaping a reasonable tax burden or because it is required to complement an add-on minimum tax on individuals to prevent avoidance of this tax by shifting preference items to the corporate level. The same considerations as discussed under the AMT would be pertinent, though an add-on tax arguably raises fewer problems in applying to corporate groups than does an AMT. If the only purpose is to discourage avoidance of the minimum tax at the individual level, then the add-on tax should be applied to the same incentive deductions or credits available at the corporate level as are included in the add-on base at the personal level. The United States has maintained an add-on tax at the corporate level since 1969.

C. Aspects of Implementing an Add-on Minimum Tax

1. Administrative and Compliance Issues

An add-on minimum tax targeted at a limited list of preference items would involve lower administrative and compliance costs than an AMT. It would be somewhat easier to identify the individuals required to pay the minimum tax, the amount of additional taxes payable would be more certain, and, if only limited carry-over provisions are included, less record keeping would be required.

2. Federal-Provincial Issues

While the add-on minimum tax is presented above as a federal tax, consideration would have to be given as to how the provinces and territories with tax collection agreements could participate in an add-on minimum tax. A number of approaches could be followed. For example, the federal add-on tax liability could be included in basic federal tax, which would result in the provinces receiving their share of the tax based on their normal tax rates plus surtaxes and other provincial adjustments. Alternatively, the provincial add-on tax liability could be calculated separately by applying the provincial tax rates or some uniform rate to the federal add-on tax liability.

If the provinces are included in an add-on minimum tax system, then concerns also arise with the choice of tax base and exemption level. Some of the tax credits mentioned above for possible inclusion in the add-on tax base (the investment and share-purchase tax credits) are only federal credits and are not cost-shared with the provinces. If these are included in the base, then adjustments may be appropriate to reduce the add-on tax liability that would form the base of the provincial add-on tax.

If the regular income tax liability of an individual were used as an exemption threshold for the add-on tax base, then the question arises as to whether this should be the combined federal-provincial income tax liability or only the federal liability. The use of the combined liability creates problems for Quebec residents. These issues would have to be the subject of discussions with the provinces.

D. Tax Revenue Effects and the Distribution of the Burden of an Add-on Minimum Tax

The revenue effects and income distribution of filers affected by a variety of possible add-on minimum taxes are presented for illustrative purposes. Two possible bases for an add-on minimum tax are presented in Table 12. Bases "D" and "E" are similar to the narrow bases "A" and "B" in the AMT illustration. Three exemption levels are used: $20,000, $30,000 and the greater of $20,000 or the regular federal income tax liability.[2] Only one add-on tax rate of 5 per cent is used in the illustration. Higher or lower tax rates increase or decrease the tax revenues proportionately, but do not change the number of filers affected, assuming there are no behavioural responses by taxpayers.

---

[2] Federal income tax liability is before foreign tax credits, but after the Quebec abatement.

Table 12

Two Illustrative Add-on Minimum Tax Bases

	Items subject to add-on minimum tax	
	Base "D"	Base "E"
Items in determination of net income		
Interest expenses in excess of investment income		X
Excluded half of capital gains		X
Negative portion of rental income arising from CCA on MURBs	X	X
Drilling fund investment deduction (CEE)	X	X
Film deduction (CCA)	X	X
Deduction equivalents of credits		
Dividend tax credit		X
Investment tax credit	X	X
Scientific research tax credit[1]	X	X
Share-purchase tax credit[1]	X	X

[1] These items do not affect simulation results presented below because they were not available in 1982.

Tables 13 and 14 show the number of filers that would have been affected and the federal revenues that would have been raised if these various add-on minimum tax options had been implemented in 1982.

A relatively small number of filers, between 2,000 and 5,000, would have been affected in the case of base "D". The number of filers affected would have grown more than tenfold with the base expansion to "E". For example, with a $20,000 exemption, the number affected increases from 5,000 to 52,000. Base "E" has three tax preferences that are not included in base "D": the tax-exempt one-half of capital gains, excess interest expenses and the deduction equivalent of the dividend tax credit.

As illustrated in Table 14, the federal revenues from a 5-per-cent add-on tax on base "D" would have been very modest at $5 million to $6 million in 1982. If the broader base "E" had been used, the revenues would have been over 10 times larger, in the $53 million to $71 million range. Clearly a higher tax rate would raise higher revenues: a 10-per-cent tax would nearly double the revenues depending upon the strength of any behavioural responses to the tax increase.

Table 13

Number of Filers Affected by Various Add-on Minimum Tax Structures in 1982

	Exemption level		
	$20,000	Greater of $20,000 or federal tax	$30,000
		(number of filers)	
Base "D"	5,000	4,000	2,000
Base "E"	52,000	47,000	25,000

Table 14

Federal Tax Revenues Collected by Various Add-on Minimum Tax Structures in 1982, Assuming an Add-on Tax Rate of 5 Per Cent

	Exemption level		
	$20,000	Greater of $20,000 or federal tax	$30,000
		($ millions)	
Base "D"	6	5	5
Base "E"	71	54	53

Table 15 gives the distribution across income groups of the number of filers who would have been affected by the various add-on minimum tax structures in 1982. Individuals in all income ranges are affected by the tax. This arises from the lack of direct income testing in the add-on minimum tax structure. However, the proportion of individuals affected is larger in the higher income brackets. For example, for the case of base "D" with a $20,000 exemption, only 0.01 per cent of filers with incomes below $50,000 would have paid added taxes, while 1.0 per cent of filers above $50,000 in income would have been affected.

Table 15 also shows the impact of using the regular federal income tax liability as an exemption threshold on the number of filers affected across income groups. This option would reduce the number of filers affected but only at income levels above $75,000.

A final perspective on the effect of an add-on minimum tax is provided by the number of filers with incomes over $50,000 who would have remained non-taxable despite the add-on minimum tax. With tax base "D" and a $20,000 exemption, 2,700 high-income filers would have remained non-taxable in 1982, while with tax base "E" and a $20,000 exemption, 1,600 high-income filers would still have been non-taxable.

Table 15

Number of Filers Affected Across Income Groups in 1982 by Various Add-on Tax Structures (Add-on Tax Rate, 5 Per Cent)

Income group	All filers	Base "D"		Base "E"	
		Exemption $20,000	Exemption, $20,000 or federal tax[1]	Exemption $20,000	Exemption, $20,000 or federal tax[1]
($ thousands)					
Under 20	10,322,471	109	109	338	338
20 - 40	4,019,122	678	678	2,589	2,589
40 - 50	470,849	270	270	4,001	4,001
50 - 75	282,704	1,442	1,442	15,078	15,078
75 - 100	66,765	904	859	9,305	9,305
100 - 200	46,447	881	608	14,230	11,967
200 and over	12,505	820	388	6,439	4,012
Total	15,220,863	5,104	4,354	52,020	47,330

[1] Exemption is the greater of $20,000 or federal tax.

IV. The Design and Implementation of a Limit on Tax Preferences

A. Introduction

The limit on tax preference (LTP) approach is similar to the AMT and add-on minimum tax in that it attempts to limit the tax advantage from a selected combination of tax preference items. It differs from these approaches in that, rather than setting up separate tax bases alongside the regular income tax, the LTP approach restricts the amount of preference items that can be used in a year for regular tax purposes. Instead of a special tax rate being applied to excess tax preferences, the LTP approach uses the regular income tax system so that the taxpayer effectively pays tax on the excess preferences at his regular marginal tax rate. Any excess amounts of preference items which are no longer usable in the year could be carried forward into subsequent years. This is analogous to the present treatment of capital cost allowances (CCA) for rental property that cannot be used to generate a loss in a year. The unusable or excess CCA is carried forward. Other items subject to limitations in the current income tax system include the allowable charitable donations (20 per cent of income), RRSP contributions (20 per cent of earned income), and the child care expense deduction (two-thirds of earned income). The LTP provides an additional overall limitation on the use of specified preference items in a given year.

B. Design of a Limit on Tax Preferences

Under an LTP approach, the total amount of a set of preference items that can be deducted in computing taxable income is restricted to some portion, say one-half, of total income calculated before the deduction of specified preference items. This ensures that at least half of this adjusted amount of total income is subject to tax. Alternatively, the allowable amount of preference deductions could be set as the greater of either a fixed amount (say $25,000) or one-half of total income. This would relieve most lower-income individuals from the limitation on tax preferences claimed. Income tax liability is calculated by applying the regular tax rates to taxable income, which is arrived at by subtracting allowable deductions and exemptions from total income. Any excess amounts of preference items that are disallowed in a year would be carried forward. A special carry-forward mechanism would be provided, since not all preference items have carry-over provisions.

1. Rates of Tax and Exemption Level

The LTP would not require a separate rate structure since excess preference amounts are simply disallowed in computing the individual's taxable income in a given year. As noted above, a basic exemption could be provided in defining the allowable limit for preference deductions to target the LTP to high-income filers.

2. Tax Base

The list of preference items that are included in an LTP structure could be the same as those included in the tax base of the AMT or some other specified list. The technical considerations that arise in including particular items in the LTP base are discussed below.

Assuming that preference deductions would be permitted up to at least one-half of total income, the inclusion of the tax-exempt one-half of capital gains as a preference item for LTP purposes can never, in and of itself, result in pure capital gains income bearing a heavier tax burden. The marginal tax rate on capital gains would thus remain unaffected. The inclusion of the tax-exempt half of capital gains in the LTP would serve mainly to restrict the use of other preference items in conjunction with the capital gains preference.

An important design issue for the LTP base is how to integrate the excess use of preference tax credits into the approach. The mechanism of converting credits into deduction equivalents that was suggested under the add-on tax does not work under the LTP approach. Rather, it requires a two-stage test: first, a test for preference deduction items against total income, and then a test for preference tax credits against the amount of tax otherwise payable. If preference deduction items are limited to one-half of total income, then preference credits could be similarly limited to one-half of regular income tax before the credits. This limitation would be similar to the one that applied to the investment tax credit prior to April 20, 1983: it could not exceed $15,000 plus one-half of tax in excess of $15,000. In the case of individuals having only preference deduction items or having only preference credit items, this two-stage test allows them to reduce their tax otherwise payable by only up to one-half. Where the individual has both preference deductions and tax credits and both are broadly defined to include all preferences, the two-stage test allows him to reduce his tax otherwise payable by potentially up to three-quarters: one-half by the use of deductions and one-half of the remaining one-half (i.e., one-quarter) by the use of tax credits.

The dividend tax credit cannot be included in the LTP without some undesirable results. First, a limitation on the dividend tax credit is contrary to the integration of personal and corporate income taxes, particularly for small business corporations. Second, it could affect the marginal tax rates on dividend income in a complicated manner depending upon individual circumstances and the extent to which the taxpayer is affected by the limitations on the preference items. Third, the limitation would not have a uniform impact on dividends and capital gains. This is because, while the exclusion of one-half of capital gains is affected by the

first-stage test (i.e., the limit on preference deductions to one-half of income), dividends are affected by the second-stage test (i.e., the limit on tax credits to one-half of tax). There is no systematic relationship in the limits at the two stages.

The investment tax credit (ITC), the scientific research tax credit (SRTC) and the share-purchase tax credit (SPTC) could be designated as preference credits. Any unused portion of the credits would be eligible for carry-over to other years to the extent available under the current rules. Since under the LTP approach tax credits can never be used to reduce the tax to zero, their refundability (as in the case of ITC) becomes redundant, because an individual's tax liability would always be greater than the permissible amount of tax credits. The ITC and SPTC, being purely federal credits, raise federal-provincial issues, and these are addressed below.

3. Period of Measurement

A central issue in the design of an LTP system is the manner in which excess preference income and credits are carried over into other years. As many of the preference items that could be affected by the LTP cannot currently be carried back or forward, a new mechanism would be needed in the legislation to facilitate this. This could be a separate carry-over provision for each preference item affected, or to simplify the procedure the carry-over provision could operate on a pool basis. To illustrate the latter, consider, for example, an individual who has $70,000 in income before any deductions. In the absence of the LTP, assume that his deductions would be as follows:

Contributions to Registered Retirement Savings Plan	$ 5,500
Excess Carrying Charges	$20,000
Capital Cost Allowance on MURBs	$10,000
Personal Exemptions	$15,000
	$50,500

If the taxpayer were allowed to claim deductions up to only one-half of his total income, he would have an excess deduction amount of $15,500 which would be disallowed in the current year. He would then be allowed to claim this amount (or any part of it) in a future year to the extent that his deductions in that year fell short of one-half of his total income. Under this approach the $15,500 excess is not allocated to individual items, but is maintained as a separate category of deductions usable in a future year. A similar mechanism could be designed for the carry-over of tax credits.

4. Units of Tax

The LTP would apply to only individuals and trusts. In concept it could be extended to corporations as well. However, the nature and magnitude of preference items claimable at the corporate level is significantly different from those claimable at the personal level. As a result, its impact at the corporate level

would likely be quite different and different design parameters would be required to minimize anomalous results. For example, the limitation on the deduction of preference items such as CCAs to one-half of income may be quite reasonable at the personal level, but extremely restrictive for corporations in capital-intensive sectors of the economy. Considerations similar to those for the AMT would also arise in applying the LTP approach at the corporate level, particularly with respect to the appropriate measures of income. Problems arise, for example, with aggregating income across corporate groups and in defining proper measures of economic depreciation within a corporation.

C. Aspects of Implementing a Limit on Tax Preferences

1. Administrative and Compliance Issues

The LTP approach sets limits on the use of selected preference items within the regular income tax system. Hence, no separate tax is required as would be the case for either the AMT or the add-on tax. The extent to which an added burden would be placed on Revenue Canada and tax filers by an LTP system would depend critically upon the choice and number of preference items that are included. The carry-over rules would increase the complexity and record keeping requirements.

2. Federal-Provincial Issues

As the LTP would form part of the regular income tax, the nature of the provincial involvement would be the same as under the regular income tax system. Any limits on preference deduction items would automatically change the amounts of taxable income and basic federal tax and, hence, raise the tax revenues of the provinces within the collection agreements. The provinces would also benefit from any restrictions on cost-shared credits such as the dividend tax credit and SRTC. However, if tax credits that are not cost-shared, such as the ITC or SPTC, are included in the pool of preference credits, an ordering will be needed to apportion the allowable credit limit between cost-shared credits and federal credits.

D. Tax Revenue and Distribution Effects of a Limit on Tax Preferences

The tax revenues that would be raised and the income distribution of the filers that would be affected by different possible LTP structures are presented in this section. Three alternative options, referred to as "F", "G", and "H", are constructed for illustrative purposes. Option "F" applies the limitation on a very broad list of preference items as in the broad-based AMT option shown in Table 8. It restricts the preference deductions to the greater of either $25,000 or one-half of total income before deduction of any preference items. The tax credits are

restricted to the greater of $10,000 or one-half of federal tax before deduction of any tax credits. The thresholds of $25,000 and $10,000 are chosen so as to relieve most low- and middle-income Canadians from those limitations. Options "G" and "H" apply the limitation to narrow lists of preference items as in the narrow-based AMT options "A" and "B", respectively, except that the regular basic personal exemptions continue to be allowed in these LTP options. They differ in that, while option "G" includes capital gains, dividend tax credit, and excess carrying charges in the limitation, option "H" excludes them. In these options there is no $25,000 threshold for preference deduction items, so that they are limited to one-half of total income. The threshold of $10,000 for the credits is, however, maintained.

Tables 16 and 17 give the number of filers that would have been affected and the federal revenues that would have been raised if these LTP structures had been implemented in 1982. The filers affected here means those paying extra taxes due to the LTP in 1982. The estimates do not take into account any offsetting tax adjustments in later years due to the carry-over of any excess preference deductions and credits, which could significantly reduce the net additional revenues from an LTP in the longer run.

Table 16 shows the aggregate number of individuals affected and the revenue gain under the three options. The revenue impact of the first two options is quite significant and is concentrated on a relatively small number of individuals. Option "H", which excludes the exempt portion of capital gains, excess carrying charges, and the dividend tax credit from the limitation, has a very limited impact both in terms of the aggregate tax increase as well as the number of individuals affected.

The income distribution of the filers that would have been affected by various LTP structures in 1982 is given in Table 17. This shows that all three options impact primarily on individuals with incomes in excess of $50,000. They account for over 80 per cent of the tax increase. The $25,000 and $10,000 thresholds under option "F" completely relieve the individuals in the bottom income bracket (with incomes less than $20,000) from any adverse effect of the limitation. A bigger

Table 16

Number of Filers Affected by Limit on Tax Preference Items in 1982

	Number of filers affected			Federal revenue increase
	Deduction limitation	Tax credit limitation	Total affected	
				($ millions)
Option "F"	48,000	39,000	81,000	447
Option "G"	16,000	30,000	40,000	267
Option "H"	2,000	1,000	2,000	6

Table 17

Number of Filers Affected and Federal Tax Increase Across Income Groups in 1982 Under Various Options for Limit on Tax Preference

		Option "F"		Option "G"		Option "H"	
Income group	All filers	Number affected	Federal tax increase	Number affected	Federal tax increase	Number affected	Federal tax increase
($ thousands)	(thousands)	(thousands)	($mil)	(thousands)	($mil)	(thousands)	($mil)
Under 20	10,322	0	0	3	1	0.6	0.2
20 - 40	4,019	14	12	7	8	0.5	0.4
40 - 50	471	15	24	7	17	0.1	0.03
50 - 75	203	27	73	16	49	0.7	0.7
75 - 100	67	9	43	6	32	0.1	0.2
100 - 200	46	11	94	6	66	0.1	2.5
200 and over	13	5	202	3	94	0.1	2.1
Total	15,221	81	447	40	267	2.2	6.2

threshold could be provided to also relieve individuals in the $20,000 to $50,000 income range from the impact of the limitation.

The LTP structures "F" and "G" simulated here would have significantly reduced the number of non-taxable filers with high incomes. Of the 4,000 non-taxable filers with incomes over $50,000 in 1982, only 1,781 would have remained non-taxable under option "F" and 2,618 under option "G". Under option "H", on the other hand, there would have been only a modest reduction in the number of non-taxables: 3,578 high-income earners would have remained non-taxable in 1982.

V. Summary

The purpose of this paper has been to provide relevant information so that all interested Canadians can assist in designing a minimum tax that will be as simple and fair as possible.

Under the present Income Tax Act, numerous deductions, exclusions, and tax credits are permitted in determining one's income tax liability. With no overall limitation on the use of such preferences, some high-income individuals have been able to so arrange their affairs as to pay little or no tax. A minimum tax has been proposed to address this situation. This paper provides background information on the design and implications of such a tax.

The first part of the paper provides a profile of high-income individuals who pay little or no income tax. The analysis reveals that the tax burden borne by high-income earners is very sensitive to the measure of income used and the length of the period over which their incomes and taxes are observed.

Revenue Canada's *Taxation Statistics* show that 5,515 or 1.3 per cent of tax filers with total assessed income over $50,000 in 1982 paid no personal income tax. However, numerous concerns arise over the accuracy of the measures of income and taxes in these statistics. When adjustments are made to these measures, within the limitations of the available data, fewer high-income filers are identified and the number of those not paying any tax drops to around 4,000.

When a longer-run perspective of the tax burden of high-income individuals is taken over an eight-year period, it is found that the proportion paying little or no tax is markedly smaller, perhaps as little as one-tenth the number observed in a single year. This arises both from the volatility in income over time and the tendency for tax rates to average out to more reasonable levels over a number of years. Few individuals manage to have high incomes consistently from year to year. Even fewer can both maintain high incomes and pay little or no taxes consistently over the years.

The provisions of the individual income tax system that emerge as the major reasons for low taxes being paid in a year include the dividend tax credit, the exclusion of one-half of capital gains and the unlimited deductibility of carrying charges on money borrowed for investments. Tax shelters to encourage certain types of investment such as multiple unit residential buildings, Canadian films and petroleum exploration ventures, along with more general investment incentives such as accelerated capital cost allowances and the investment tax credit, also make significant reductions in the taxes paid by high-income earners. In general, the major reductions in taxes result either from the manner in which investment income is taxed or from incentives to encourage investment.

The use of particular tax incentives by high-income individuals changes considerably from year to year as new incentives are added to the tax system or existing provisions are modified or eliminated. Depending upon these changes and the extent of taxpayer response to them, the number and profile of high-income individuals also changes.

The paper identifies three options for addressing the current policy concern about high-income individuals not paying any income tax. Under an alternative minimum tax, individuals who receive substantial amounts of untaxed income (through the use of exemptions, deductions or tax credits) in relation to their taxable income would be required to compute a minimum tax on an expanded income base and to pay this tax if it is higher than the tax computed under the regular system. Under an add-on tax, a low flat-rate tax is imposed on the amount of certain itemized tax preferences a taxpayer claims in a year in excess of some basic exemption. Under the limit-on-tax-preferences approach, the total amount of a number of specified preference items that a taxpayer can deduct is limited to some portion, say one-half, of his total income (or tax payable, in the case of tax credits) calculated before the deduction of any preference items.

A number of policy questions that must be addressed in designing a minimum tax were discussed in detail in the paper. They are briefly reviewed here and related to each particular option.

1. What Should the Breadth of the Minimum Tax Be?

One of the most fundamental issues is what tax preferences should, in effect, be subject to a minimum tax. The dividend tax credit, the exclusion of one-half of capital gains, and interest expenses in excess of investment income are the items that most frequently give rise to the non-taxable status of high-income individuals. However, these are also the tax preferences that give rise to the most difficulties in fashioning a minimum tax. The fact that corporate source income will very often have borne tax at the corporate level, the fact that a minimum tax could raise the tax on capital gains and dividend income above what it would be under the regular income tax, and the difficulty of defining an excess interest deduction were some of the problems identified in the paper.

Another difficulty in determining what the breadth of the minimum tax base should be is created by tax deferral items. Since income that is simply deferred is eventually taxed, a minimum tax imposed in the year of deferral without adequate carry-over provisions could result in punitive taxation of these items. This would be the case where the deferral period is short and the advantage of tax deferral is less than the amount of the extra tax imposed under the minimum tax. There is no simple solution to this problem.

It would be difficult administratively to include in the tax base of a minimum tax items that are not now reported on the income tax return. For example, the accelerated capital cost allowances on a range of business investments, the availability of cash basis accounting, and various income-splitting techniques all

provide high-income taxpayers with opportunities for paying tax on less than their economic income. Inclusion of these items in a minimum tax base would involve substantial compliance and administrative costs, particularly if there were to be no change in their treatment under the regular income tax. This would require taxpayers to maintain two sets of records, one for the regular tax and the other for the minimum tax. If reduction in tax through their use is of policy concern, a question arises as to whether it might be preferable to take corrective measures within the regular income tax rather than under a minimum tax.

One general issue with defining a tax base for a minimum tax is that all tax preferences in the Income Tax Act, by themselves, serve valid social or economic objectives. Consequently, in terms of the purpose served by the individual preference items, the selection of preferences for inclusion in the minimum tax base will be arbitrary. One way of avoiding arbitrary distinctions would be to make the base as comprehensive as possible. However, this would increase considerably the complexity of the tax.

Both the alternative minimum tax and the limit on tax preferences can be designed for a broad base. On the other hand, if only a small number of selected tax preferences were to be subject to the minimum tax, the add-on tax might be a simpler design to enact and to administer.

2. What Should be the Rate Structure for a Minimum Tax?

An add-on tax would likely be structured as a low flat-rate tax. Since the tax is added on to the taxpayer's regular tax liability, if the rate were high it would impose excessive total burdens on some taxpayers and could significantly increase marginal tax rates on some income items.

An alternative minimum tax can be imposed at a flat rate or at progressive rates. The paper suggests that, to target the tax on "excessive" use of tax preferences, the rates for a minimum tax should not exceed one-half of the regular income tax rates. This would minimize anomalous consequences in the treatment of capital gains and dividend income which are now effectively taxed at one-half of the regular tax rates.

A limit on tax preferences, by contrast, imposes tax on the taxpayer's excess preferences at his or her regular marginal tax rate. As it does not impose a separate tax, no separate tax rates need be specified. The added tax ultimately paid on an excess preference item, however, depends upon the length of the delay before the carried-over excess preference items can be claimed.

3. Should the Minimum Tax be Levied Solely on an Annual Basis, or Make Allowance for Changes Over Time?

The difficult trade-off between equity and simplicity is raised starkly in this question. A minimum tax based solely on an annual assessment period would be

the easiest to administer. However, given the year-to-year fluctuations in income deductions and regular tax paid that occur for many individuals, this would create inequities. The paper explores a number of methods of providing carry-overs for each tax design.

4. Should the Tax be an Alternative or Add-on Levy?

A minimum tax might be designed to achieve one of two broad purposes. On the one hand, the tax might be designed to ensure that every high-income taxpayer pays some minimum level of tax regardless of the composition of the taxpayer's income or deductions. Under this view the tax should be applied only to high-income taxpayers who have a low effective rate of regular tax. Clearly the alternative minimum tax and limit on tax preference are best suited for achieving this purpose. On the other hand, the minimum tax could be designed to ensure that some minimum amount of tax is paid on specified items of exempt income, deductions and tax credits. An add-on minimum tax would be best suited to achieve this purpose.

To aid in assessing these design issues, the paper provided estimates of the range of revenues yielded and individuals affected under various illustrative tax designs. While the range of results varies greatly depending on the tax base, exemption level and tax rate, it is not clear that any of these structures would produce significant tax revenues.

Finally, a minimum tax is inevitably complex. However, if properly designed, it may increase the fairness of the tax system and more nearly equate tax liability with an individual's ability to pay.

Un impôt minimum au Canada

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Mai 1985

Canada

Un impôt minimum au Canada

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Mai 1985

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Le régime fiscal doit produire des résultats justes et équitables pour tous les Canadiens. Il faut pour cela que chacun paie sa part de l'impôt et que cette part reflète sa capacité contributive.

Au cours des dernières années, ce principe a été battu en brèche par certains contribuables à haut revenu qui, par le jeu des avantages fiscaux offerts dans la législation actuelle, sont parvenus à échapper totalement ou presque à l'impôt des particuliers. Pour remédier à cette situation, le gouvernement se propose d'instituer un impôt minimum à compter du 1er janvier 1986.

Ce document d'étude expose trois formules possibles d'impôt minimum. Il indique pour chacune les questions de fond et les considérations d'ordre technique qui sont mises en jeu et propose des solutions. Un impôt minimum constitue de toute évidence une initiative importante. Il exercera un effet appréciable sur le régime fiscal, et sa mise en oeuvre exigera des décisions importantes. Aussi faut-il étudier soigneusement tous les aspects des propositions avant de mettre en oeuvre telle ou telle mesure particulière. Je me soucie tout particulièrement de l'harmonisation des dispositions fédérales et provinciales dans ce domaine.

Étant donné l'importance de l'impôt, il convient que ces propositions donnent lieu à des consultations et à un débat approfondis. J'invite donc tous les Canadiens intéressés à faire connaître leur opinion au gouvernement pour que l'on puisse en tenir compte avant d'adopter des mesures particulières.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

Introduction 1

I. Profil des particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt 3

A. Nombre de particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt pendant plusieurs années 3

B. Composition du revenu et répartition socio-professionnelle 7

C. Variabilité du revenu et des impôts dans le temps 9

D. Raisons de la faible imposition de certains particuliers à haut revenu 11

II. Conception et mise en œuvre d'un impôt minimum de remplacement 17

A. Introduction 17

B. Conception d'un impôt minimum de remplacement 18

1. Taux de l'impôt et exemption 18
2. Assiette 19
3. Période de mesure 27
4. Assujettis 28

C. Mise en œuvre d'un impôt minimum de remplacement 30

1. Questions d'administration et d'observation 30
2. Questions fédérales-provinciales 30

D. Incidence sur les recettes fiscales et sur les contribuables 31

III. Conception et mise en œuvre d'un impôt minimum complémentaire 37

A. Introduction 37

B. Conception d'un impôt minimum complémentaire 37

1. Taux de l'impôt et exemption 37
2. Assiette 38
3. Période de mesure 40
4. Assujettis 41

C. Mise en œuvre d'un impôt minimum complémentaire 41

1. Questions d'administration et d'observation 41
2. Questions fédérales-provinciales 41

D. Incidence sur les recettes fiscales et sur les contribuables 42

IV. Conception et mise en œuvre d'une limitation des avantages fiscaux 47

A. Introduction 47

B. Conception d'une limitation des avantages fiscaux 47

1. Taux de l'impôt et exemption 48
2. Assiette 48
3. Période de mesure 49
4. Assujettis 50

C. Mise en œuvre d'une limitation des avantages fiscaux 50

1. Questions d'administration et d'observation 50
2. Questions fédérales-provinciales 50

D. Incidence sur les recettes fiscales et sur les contribuables 51

V. Résumé 53

Introduction

Tous les Canadiens devraient contribuer dans une mesure raisonnable aux recettes fiscales nécessaires au financement des activités publiques qui bénéficient à tous. C'est pour cette raison que le régime fiscal canadien vise à imposer de façon progressive le revenu défini de manière assez complète. Cependant, il offre également toute une série de déductions et de crédits en faveur de certaines activités comme les oeuvres culturelles ou de bienfaisance, ou encore l'investissement. Considérés individuellement, ces crédits et déductions servent des fins économiques et sociales utiles. Toutefois, le recours relativement fréquent à un petit nombre de ces déductions ou crédits, ou leur utilisation combinée, permet à certains Canadiens à haut revenu de ne payer guère ou pas d'impôt. Pour rendre le régime fiscal plus équitable, le gouvernement fédéral se propose d'instaurer un impôt minimum à compter de l'année d'imposition 1986. Ainsi, certains contribuables ne pourraient se prévaloir des encouragements fiscaux pour réduire exagérément leur impôt à payer.

Le document vise à alimenter un débat public sur un éventuel impôt minimum. Le chapitre I fournit un profil des contribuables à revenu élevé qui ne paient guère ou pas d'impôt. Il indique le nombre de ces personnes, l'origine de leur revenu et leur catégorie socio-professionnelle, les variations de leur revenu et de leurs impôts dans le temps, ainsi que les raisons pour lesquelles leur fardeau fiscal est aussi faible.

Le chapitre II traite de l'application d'un impôt minimum de remplacement (IMR). Il décrit les principales caractéristiques de cet impôt, les questions d'administration et d'observation qu'il pose, les considérations fédérales-provinciales, les recettes escomptées et le nombre de contribuables susceptibles d'être touchés.

Les chapitres III et IV présentent deux autres types possibles d'impôt minimum, soit un impôt minimum de complément (IMC) et une limitation des avantages fiscaux (LAF). Nombre des questions de conception et de mise en oeuvre, posées par un impôt minimum de remplacement s'appliquent également à ces deux autres formules possibles. Les trois méthodes présentent cependant des différences importantes que le document met en relief.

Deux provinces ont proposé récemment dans leur budget des dispositions fiscales qui visent en partie à répondre aux préoccupations suscitées par les particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt. Il est souhaitable d'harmoniser le plus possible les dispositions fédérales et provinciales dans ce domaine. Le document évoque les mécanismes qui permettraient de rattacher l'impôt minimum provincial à un éventuel impôt minimum fédéral.

I. Profil des particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt

A. Nombre de particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt pendant plusieurs années

Lorsque l'on évoque la question des personnes à revenu élevé qui paient peu d'impôt, les chiffres généralement cités sont ceux que publie Revenu Canada dans ses *Statistiques fiscales*. Ces chiffres sont établis à partir des déclarations d'impôt des particuliers. Le tableau 1 présente, à partir de ces renseignements, le nombre et la proportion des contribuables à haut revenu qui n'ont payé aucun impôt de 1972 à 1983. Si l'on considère les contribuables dont le revenu cotisé total dépassait chaque année $50,000 (en dollars de 1982), on constate que la proportion de ceux qui n'ont pas payé d'impôt a varié entre 0.3 et 0.5 pour cent de cette catégorie de revenus entre 1972 et 1977. Elle a ensuite grimpé à 2 pour cent en 1978, puis est montée progressivement jusqu'à 2.3 pour cent en 1981 avant de redescendre à 1.3 pour cent en 1982. Les chiffres provisoires de 1983 révèlent une nouvelle hausse de la proportion des contribuables à haut revenu qui ne paient pas d'impôt, à 1.7 pour cent. On peut faire les mêmes observations pour les particuliers à double revenu qui est supérieur à $200,000.

Ces chiffres donnent une idée du nombre de personnes à haut revenu qui ne paient aucun impôt, mais il est permis de s'interroger sur l'exactitude des chiffres de revenu et d'impôt fournis par ces statistiques. La publication *Statistiques fiscales* retient le «revenu total» (appelé ci-dessus «revenu cotisé total») déclaré par les particuliers dans leur formule d'impôt sur le revenu (ou les formulaires T1). Or, il se peut que cette moyenne soit nettement inférieure ou supérieure au revenu économique véritable d'un contribuable. Par exemple, un certain nombre d'éléments de revenu ne font pas partie du revenu total parce que le contribuable n'est pas tenu de les déclarer. De même, certains postes admis en déduction ne sont pas pris en considération dans le revenu total car ils sont soustraits à une étape ultérieure de la déclaration d'impôt.

Comme nous l'expliquons plus loin, il est difficile d'obtenir des données fiables qui reflètent le revenu économique véritable des contribuables pris individuellement. On peut cependant apporter un certain nombre de rajustements au revenu total publié dans les statistiques fiscales de manière à se rapprocher du revenu économique véritable. Ce sont ces chiffres corrigés qui seront utilisés dans tout le document sous le terme «revenu brut rajusté».

Les corrections suivantes ont été apportées au revenu total selon les déclarations d'impôt. La moitié exonérée des gains en capital réalisés, la déduction pour

Tableau 1

Contribuables ne payant pas d'impôt, évolution fondée sur le revenu en dollars constants de 1982

	Contribuables ne payant pas d'impôt[1]			
	Revenu de $50,000 et plus		Revenu de $200,000 et plus	
	Nombre	En pourcentage de cette catégorie de revenu	Nombre	En pourcentage de cette catégorie de revenu
1972	775	0.3	57	0.5
1975	1,345	0.4	76	0.7
1977	2,004	0.5	91	0.8
1978	8,376	2.0	325	2.5
1981	10,536	2.3	498	3.6
1982	5,515	1.3	215	1.5
1983[2]	7,036	1.7	240	1.8

[1] Ces chiffres diffèrent de ceux de *Statistiques fiscales* parce que les «barres» de $50,000 et $200,000 sont définies en dollars constants (1982) pour toutes les années du tableau. Par exemple, d'après les *Statistiques fiscales* de 1981, les contribuables ayant un revenu de $50,000 et plus, en dollars de 1981, qui n'ont payé aucun impôt cette année-là étaient au nombre de 8,031.

[2] Chiffres provisoires.

Source: Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, diverses années.

amortissement applicable aux immeubles résidentiels à logements multiples (couramment appelés MURB ou IRLM), les dépenses d'exploration au Canada, la partie exonérée des bourses d'étude et certaines autres exemptions et déductions mineures ont été ajoutées au revenu total pour obtenir le revenu brut rajusté. La majoration de 50 pour cent des dividendes et les frais de possession à concurrence des revenus de placements ont été déduits pour aboutir au revenu brut ajusté[1]. Il convient de signaler à propos du dernier rajustement que, si tous les revenus de placements étaient mesurés en comptabilité d'exercice, il aurait fallu soustraire la totalité des frais relatifs aux prêts contractés pour effectuer des investissements afin de mesurer convenablement le revenu économique. Cependant, comme les données disponibles ne permettent pas de mesurer les revenus courus mais non réalisés, les frais de possession ne sont pris en considération qu'à concurrence des revenus de placements déclarés au fisc. Cela réduit l'écart qui existerait autrement entre les revenus et les dépenses d'une année.

[1] Cette définition du revenu brut rajusté est comparable à celle du «revenu élargi» (*«expanded income»*) employée par le Département du Trésor des États-Unis dans ses statistiques fiscales.

Le remplacement du revenu cotisé total par le revenu brut rajusté, défini de la manière indiquée, modifie sensiblement la répartition des contribuables par catégorie de revenu. Il en résulte notamment une baisse du nombre de contribuables à haut revenu. En 1982, par exemple, les contribuables à revenu de $50,000 ou plus diminue de 27,103, soit de 6.2 pour cent. Cela est dû au fait que l'adoption du revenu brut rajusté fait passer 40,783 contribuables au-dessous de la barre de $50,000 et 13,680, au-dessus. En ce qui concerne le seuil de $200,000, le nombre des contribuables considérés comme ayant un revenu supérieur à ce chiffre baisse d'environ 12.7 pour cent. Il ressort des données que la proportion de contribuables dont le revenu varie considérablement selon le type de mesure adopté est particulièrement forte parmi les personnes qui ont de gros revenus de placements. La variation est notable également pour les particuliers ayant un haut revenu brut rajusté et un taux moyen d'imposition faible au niveau fédéral. Cela montre que l'analyse de l'assujettissement à l'impôt des contribuables à haut revenu qui ne paient pas d'impôt, ainsi que l'évaluation du fardeau fiscal approprié par rapport au revenu, dépend énormément de la définition du revenu. Dans la suite du document, le «revenu» s'entend du revenu brut rajusté, sauf indication contraire.

Si le revenu brut rajusté défini de la manière indiquée reflète mieux le revenu des contribuables que le revenu cotisé total établi par le fisc, il diffère quand même du revenu économique véritable, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, faute de données facilement accessibles, on ne peut tenir compte d'un certain nombre d'éléments lorsque l'on veut déterminer le revenu économique d'un contribuable. C'est le cas par exemple des gains et pertes en capital courus mais non réalisés, d'une bonne partie des revenus d'intérêt, de certains avantages sociaux non imposables — comme les cotisations patronales de retraite — du revenu détourné en faveur de proches par l'entremise de fiducies ou de sociétés de portefeuille, des sommes soustraites à l'impôt par le biais d'opérations comme les positions à double option sur marchandises, des fonds retirés d'un régime de pension qui sont transférés la même année à un régime enregistré d'épargne-retraite (RÉER) et des gains en capital liés à des biens agricoles où à des actions de petites entreprises sur lesquels l'impôt est différé grâce aux dispositions de «roulement» entre générations.

En second lieu, comme le moment auquel le revenu est constaté par le fisc diffère parfois de celui auquel il est effectivement réalisé, il est possible que le revenu brut rajusté défini de la manière indiquée donne une idée trompeuse du revenu économique. Par exemple, si l'exclusion du revenu couru mais non réalisé au titre des intérêts ou des gains en capital peut minorer le revenu économique annuel, son incorporation au revenu de l'année où il est perçu — alors qu'il a fallu plusieurs années pour le gagner — risque de gonfler sensiblement le revenu économique véritable de l'année en question. Il peut arriver dans un cas particulier que les deux effets se compensent une année donnée. L'effet dominant dépend du profit de réalisation des revenus de placements d'origines diverses.

L'épargne-retraite, la comptabilité de caisse et l'amortissement accéléré donnent lieu à des distorsions du même genre. Les fonds retirés d'un RÉER, par exemple,

sont formés, pour partie, des cotisations versées sur un revenu qui a généralement été déclaré au cours des années antérieures et, pour le solde, des revenus de placements gagnés sur ces cotisations. Ces retraits doivent être incorporés au revenu imposable de l'année, alors qu'en réalité une partie seulement de ces fonds représente un revenu gagné au cours de l'année.

Lorsqu'on permet au contribuable d'utiliser la comptabilité de caisse, comme c'est le cas pour les agriculteurs et les pêcheurs, ou de déduire le coût des travaux en cours avant la réalisation des revenus correspondants, comme peuvent le faire certains membres de professions libérales, le revenu est minoré dans la mesure où les dépenses sont constatées avant les revenus correspondants. Quand ces derniers sont réalisés, le revenu économique de l'année est surévalué. L'amortissement accéléré exerce un effet semblable sur le profil des bénéfices déclarés par les entreprises.

En troisième lieu, le revenu brut rajusté ne reflète pas le revenu économique véritable puisqu'il ne comprend pas le revenu gagné et conservé par un particulier dans des entités juridiques telles des sociétés de capitaux ou des fiducies. Cependant, si le revenu réalisé par une société dont le particulier est actionnaire devait être inclus dans son revenu économique, il faudrait aussi tenir compte des impôts payés par la société pour évaluer l'imposition globale du revenu considéré.

Enfin, les revenus de placements et d'entreprise déclarés au fisc ne sont pas corrigés des effets de l'inflation, laquelle diminue la valeur réelle du capital. Cela fausse la mesure réelle du revenu économique.

Un autre élément qui entache l'exactitude du nombre de particuliers à haut revenu considérés comme ne payant aucun impôt tient non pas à des problèmes de mesure du revenu, mais à la déclaration des impôts effectivement payés. D'abord, les impôts versés par un particulier sur le revenu reçu d'une société ne comprennent pas l'impôt des sociétés susceptible d'avoir déjà été acquitté sur ce revenu. Ensuite, les statistiques fiscales sont compilées avant que les nouvelles cotisations n'aient toutes été établies. Il peut arriver qu'une fois leur cotisation recalculée, certains contribuables à haut revenu paient ultérieurement un supplément d'impôt.

Les statistiques citées jusqu'à présent ont porté uniquement sur les particuliers à haut revenu qui ne paient aucun impôt. Il existe aussi un nombre appréciable de personnes à haut revenu qui paient très peu d'impôt. Elles sont également un sujet de préoccupation. Le tableau 2 répartit les contribuables à revenu élevé (revenu brut rajusté de $50,000 et plus) en fonction de leur taux moyen d'impôt fédéral en 1982[2]. Les données révèlent que, outre les quelque 4,000 contribuables qui ne payaient aucun impôt (le changement de définition du revenu entraînant une réduction de 1,500 de leur nombre, par rapport au chiffre de 5,500 figurant au tableau 1), 27,000 contribuables à haut revenu étaient imposés à un taux moyen inférieur à 10 pour cent. La ligne de démarcation a été fixée arbitrairement à 10

---

[2] Le taux moyen d'impôt fédéral est le rapport entre, d'une part, l'impôt fédéral à payer avant crédit pour impôts étrangers et abattement du Québec et, d'autre part, le revenu brut rajusté.

Tableau 2

Répartition des contribuables à haut revenu (revenu brut rajusté de $50,000 et plus) d'après leur taux moyen d'impôt fédéral en 1982

Taux moyen d'impôt fédéral[1]	Nombre	Pourcentage du total
Zéro	3,995	1.0
0.1 - 10 pour cent	26,983	6.6
Plus de 10 pour cent	377,443	92.4
Total	408,421	100.0

[1] Rapport entre, d'une part, l'impôt fédéral à payer avant crédit pour impôts étrangers et abattement du Québec et, d'autre part, le revenu brut rajusté.

Source: Revenu Canada, échantillon de T-1. Il s'agit d'un échantillon de déclarations des contribuables stratifié en fonction de variables comme le revenu, la catégorie socio-professionnelle et la région. Tous les tableaux qui suivent sont établis à partir des mêmes sources, sauf indication contraire.

pour cent pour délimiter le groupe des particuliers payant peu d'impôt. L'analyse qui suit expose les caractéristiques de ces contribuables à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt, par opposition à celles des particuliers qui versent plus de 10 pour cent de leur revenu en impôt fédéral.

B. Composition du revenu et répartition socio-professionnelle

Comme le montre le tableau 3, les particuliers à haut revenu qui paient moins de 10 pour cent d'impôt déclarent des revenus d'entreprise, des revenus agricoles, des loyers, des gains en capital et des dividendes plus fréquemment que ceux qui paient plus de 10 pour cent d'impôt. En outre, pour ces contribuables faiblement imposés la valeur moyenne des revenus tirés de l'agriculture, de dividendes ou de gains en capital, ainsi que des pertes d'entreprise et des pertes locatives nettes, est plus élevée. Les revenus provenant d'un emploi ou de l'exercice d'une profession libérale sont les seules catégories de revenu qui soient déclarées plus fréquemment par les contribuables à haut revenu dont le taux moyen d'imposition est supérieur à 10 pour cent que par les particuliers moins imposés. Les frais de possession déclarés (à concurrence des revenus de placements de l'année) tendent à se répartir de façon plus égale entre les deux groupes, encore que leur montant moyen soit nettement plus élevé dans le cas des contribuables payant peu d'impôt.

Le tableau 4 présente une répartition socio-professionnelle des 408,421 contribuables à haut revenu en 1982. Cette répartition a été faite d'après la source principale de revenu. Elle renferme donc les mêmes renseignements, mais présentés sous un angle différent, que le tableau 3. Parmi les particuliers à revenu

Tableau 3

Éléments choisis du revenu des particuliers à haut revenu, 1982 (revenu brut rajusté de $50,000 et plus)

	Proportion de particuliers déclarant ce poste		Montant moyen du poste par déclarant	
	Taux d'imposition de 10% ou moins	Taux d'imposition de plus de 10%	Taux d'imposition de 10% ou moins	Taux d'imposition de plus de 10%
	(pourcentage de déclarants)		(dollars)	
Revenu d'un emploi	53.4	77.6	31,600	55,404
Revenu d'entreprise	23.7	9.7	-11,700	5,619
Revenu de profession libérale	7.9	15.6	75,900	62,891
Revenu de l'agriculture	15.7	6.4	13,600	17,149
Revenu locatif net	27.2	19.6	-25,700	-2,178
Gains en capital réalisés	50.4	29.0	32,200	12,392
Dividendes	61.2	43.4	34,300	15,302
Dividendes non admissibles[1]	33.0	9.2	70,300	44,474
Frais de possession à hauteur des revenus de placement	50.5	47.8	8,400	2,357
Revenu total	100.0	100.0	77,100	84,778
Revenu brut rajusté	100.0	100.0	72,600	82,775
Nombre de contribuables	30,978	377,443		

[1] Les dividendes de sociétés canadiennes qui ne donnent pas droit à la déduction de $1,000 au titre des revenus de placements sont les dividendes de sociétés ayant un lien de dépendance avec l'actionnaire.

élevé, moins de 4 pour cent des salariés et membres de professions libérales subissent un taux moyen d'impôt fédéral inférieur à 10 pour cent — la plus faible proportion de toutes les catégories socio-professionnelles. Ce sont les agriculteurs, les pêcheurs, les investisseurs et les propriétaires fonciers à haut revenu qui comptent la plus forte proportion — soit environ 20 pour cent — de particuliers payant moins de 10 pour cent d'impôt fédéral. Les propriétaires d'entreprises individuelles et les membres de tous les autres groupes socio-professionnels se situent entre les deux. En 1982, les investisseurs et propriétaires fonciers constituaient numériquement le principal groupe de contribuables à haut revenu versant moins de 10 pour cent de leur revenu en impôt fédéral. Ils se chiffraient à plus de 17,300 contribuables.

Tableau 4

Répartition socio-professionnelle des contribuables à revenu supérieur à $50,000 d'après leur taux d'impôt fédéral, 1982

Catégorie socio-professionnelle[1]	Nombre total de contribuables à haut revenu	Dont: payant 10% ou moins d'impôt fédéral	
		Nombre	Pourcentage
Salariés	243,876	7,487	3.1
Membres de professions libérales	44,486	1,693	3.8
Prop. d'entreprises individuelles	9,614	1,250	13.1
Investisseurs et propriétaires fonciers	89,427	17,307	19.3
Agriculteurs et pêcheurs	12,577	2,633	20.9
Autres	8,441	608	7.2
Total	408,421	30,978	7.5

[1] D'après la source principale de revenu du contribuable.

C. Variabilité du revenu et des impôts dans le temps

Les chiffres présentés jusqu'ici indiquent la répartition des revenus déclarés et des impôts versés par les particuliers au cours d'une année donnée. Les revenus varient cependant d'une année à l'autre. Comme les déductions ou crédits d'impôt sont utilisés dans une mesure variable et que certaines déductions servent uniquement à reporter les impôts d'une année à l'autre, le fardeau fiscal peut lui aussi varier dans le temps. Aussi l'examen du fardeau fiscal sur plusieurs années permet-il de brosser un tableau plus réaliste des particuliers à haut revenu ne payant aucun impôt.

Aux fins de cette analyse, les revenus déclarés et les impôts payés par les particuliers à haut revenu entre 1972 et 1979 seront comparés aux revenus et impôts de l'année 1979[3]. Pour les besoins de cette étude, les contribuables à haut revenu seront définis comme les personnes dont le revenu brut rajusté, mesuré en dollars de 1979, dépassait $50,000 au cours de l'une quelconque des huit années allant de 1972 à 1979. Cette limite est supérieure à celle utilisée pour analyser les

[3] Les années 1972 à 1979 constituent la période la plus récente pour laquelle on disposait de données au moment de l'analyse.

chiffres de 1982, puisqu'elle équivaut à environ $68,600 en dollars de 1982. Une autre différence tient au fait que le revenu brut rajusté est quelque peu gonflé par la non-déduction des frais de possession, les données de 1972 à 1979 ne permettant pas de calculer ces derniers avec précision. Ces différences mineures n'infirment pas sur la validité générale des résultats.

En 1979, 163,120 contribuables avaient un revenu brut rajusté supérieur à $50,000. Cependant, seulement 39,100, soit moins du quart d'entre eux, avaient gagné un revenu élevé pendant chacune des huit années considérées. À l'autre extrémité de l'échelle, 37,940 contribuables, à peu près un quart également, avaient un haut revenu en 1979 uniquement, à l'exclusion de toute autre année de la période. Seulement la moitié de ces 163,120 contribuables avaient eu un revenu élevé pendant plus de quatre années de la période. Autrement dit, rares étaient les contribuables qui réussissaient à maintenir un haut revenu pendant une période prolongée.

Si l'on combine les variations prévisibles des taux d'imposition dans le temps aux fluctuations de revenu qui viennent d'être décrites, on peut s'attendre que peu de contribuables aient été en mesure à la fois de ne payer guère ou pas d'impôt et de maintenir un revenu élevé sur plusieurs années. Parmi les 163,120 contribuables à haut revenu en 1979, 3,860 ne payaient aucun impôt cette année-là. Cependant, 1979 était la seule année pendant laquelle la grande majorité de ces 3,860 contribuables avaient réussi à échapper totalement à l'impôt tout en réalisant un haut revenu. Pas plus de 100 contribuables parvenaient à réunir les deux conditions au cours de quatre années ou plus, et aucun n'arrivait à les maintenir pendant plus de six ans.

Les mêmes constatations ce dégagent lorsque l'on compare le taux d'imposition des particuliers à haut revenu au cours d'une année particulière (1979) avec leur taux moyen d'imposition sur les huit années de la période. On observe au tableau 5 que, parmi les 163,120 contribuables à haut revenu en 1979, 26,740, soit 16.4 pour cent, payaient 10 pour cent ou moins d'impôt fédéral. Cependant, le tableau 6 montre que 43 pour cent de ces 163,120 contribuables à revenu élevé en 1979

Tableau 5

Répartition des contribuables à haut revenu en 1979 d'après leur taux moyen d'impôt fédéral en 1979[1]

	Taux moyen d'impôt fédéral, 1979	
Nombre de contribuables	10% ou moins	Plus de 10%
163,120	26,740	136,380
(100.0%)	(16.4%)	(83.6%)

[1] Les chiffres entre parenthèses indiquent la répartition en pourcentage des contribuables des deux catégories de taux d'imposition.

Tableau 6

Répartition des contribuables à haut revenu en 1979 d'après leur revenu moyen et leur taux moyen d'impôt fédéral sur l'ensemble de la période 1972-1979[1]

Revenu moyen 1972-1979 (en dollars de 1979)	Nombre de contribuables	Taux moyen d'impôt fédéral 1972-1979	
		10% ou moins	Plus de 10%
Moins de $50,000	70,300	10,840 (15.4%)	59,460 (84.6%)
$50,000 et plus	92,820	3,700 (4.0%)	89,120 (96.0%)
Total	163,120	14,540 (8.9%)	148,580 (91.1%)

[1] Les chiffres entre parenthèses indiquent la répartition en pourcentage des contribuables des deux catégories de taux d'imposition.

avaient en fait un revenu moyen inférieur à $50,000, en dollars de 1979, sur l'ensemble de la période 1972-1979. Si l'on restreint l'analyse aux 92,820 contribuables qui avaient un revenu moyen supérieur à $50,000, seulement 3,700 d'entre eux, soit 4 pour cent, avaient un taux moyen d'imposition de 10 pour cent ou moins. Les 96 pour cent restants avaient versé en moyenne plus de 10 pour cent de leur revenu en impôt fédéral de 1972 à 1979. Ces chiffres semblent indique que le nombre des contribuables qui ne paient guère ou pas d'impôt tout en maintenant des revenus élevés pendant une période prolongée est relativement faible par rapport à celui des particuliers qui parviennent à réunir les deux conditions au cours d'une année.

D. Raisons de la faible imposition de certains particuliers à haut revenu

Nous analyserons ici les principaux crédits d'impôt, exemptions et déductions qui permettent aux contribuables à haut revenu de réduire sensiblement leurs obligations fiscales. Les dispositions fiscales qui influent fortement sur le revenu imposable sont celles qui, tout à la fois, sont largement utilisées par les contribuables et donnent lieu à des réclamations généralement élevées. Le tableau 7 indique la valeur moyenne des principaux éléments de déduction réclamés en 1982 par les contribuables à haut revenu payant 10 pour cent ou moins d'impôt fédéral. Dans le cas des crédits d'impôt, la réduction du revenu imposable est mesurée dans cette analyse par le revenu que le crédit considéré permet de soustraire à l'impôt. La conversion des crédits d'impôt en déductions équivalentes permet de comparer directement l'incidence des diverses dispositions de déduction et de crédit.

Tableau 7

Dispositions expliquant la faible imposition des contribuables à haut revenu ayant un taux moyen d'impôt fédéral de 10 pour cent ou moins en 1982

Disposition	Montant total	Nombre de contribuables utilisant la disposition	Montant moyen réclamé
	(millions de $)		($)
Revenu brut rajusté	2,250	30,978	72,600
Dispositions relatives aux investissements			
Crédit d'impôt pour dividendes (déduction équivalente)	404	18,771	21,500
Exclusion des gains en capital	251	15,621	16,100
Excédent des frais de possession sur les revenus de placements	129	4,215	30,600
Crédit d'impôt à l'investissement (déduction équivalente)	72	3,622	19,900
Revenu locatif net négatif sur MURB	63	4,266	14,800
Excédent de pertes en capital sur titres d'entreprises privées	43	1,357	31,700
Fonds de forage	27	1,543	17,500
Films	13	1,196	10,900
Pertes d'entreprises admissibles, années antérieures	40	928	43,100
Pertes en capital admissibles, années antérieures	6	903	6,600
Pertes d'entreprise			
Pertes d'entreprise, année courante	122	5,206	23,400
Pertes agricoles, année courante	41	2,275	18,000
Dispositions de politique sociale			
Cotisations (des salariés) aux régimes enregistrés de pension	7	2,880	2,400
Cotisations aux REER	80	14,120	5,600
Dons de charité	38	13,312	2,900
Pensions alimentaires (déduction)	43	2,154	20,100
Frais médicaux	26	2,258	11,500
Dons à l'État	21	319	65,800

Nous étudions rapidement ci-dessous l'effet de chaque disposition sur le revenu imposable. Les questions de fond et les considérations d'ordre technique que soulèvent ces dispositions advenant l'application d'un impôt minimum sont exposées plus loin dans le document.

Crédit d'impôt pour dividendes (déduction équivalente)

Le crédit d'impôt pour dividendes est la principale cause du faible taux d'imposition des particuliers à haut revenu. Sa fréquence d'utilisation et sa valeur moyenne étaient élevées dans les déclarations des contribuables payant 10 pour cent ou moins d'impôt fédéral. Plus de la moitié des 30,978 particuliers de cette catégorie réclamaient des crédits d'impôt pour dividendes, et ces derniers équivalaient à une déduction de $21,500 en moyenne. La valeur totale des crédits réclamés par ces personnes, mesurée par la déduction équivalente, s'élevait à $404 millions en 1982.

Considéré uniquement au niveau des particuliers, le crédit d'impôt pour dividendes réduit sensiblement leur fardeau fiscal. Cependant, ce crédit est accordé pour tenir compte de l'impôt sur les bénéfices des sociétés acquitté avant la distribution des dividendes. Il contribue donc à intégrer la fiscalité des particuliers et celle des sociétés. Une évaluation complète du fardeau fiscal devrait donc tenir compte tant des bénéfices et des impôts déclarés au niveau de la société que des sommes enregistrées au niveau du particulier.

Exclusion des gains en capital

L'exclusion de la moitié des gains en capital réalisés entraîne également une importante réduction du revenu imposable. Environ la moitié des contribuables à haut revenu payant peu d'impôt en 1982 déclaraient des gains en capital. Cette exclusion représentait une valeur moyenne d'environ $16,100, les revenus imposables étant réduits de $251 millions au total. Comme le crédit d'impôt pour dividendes, l'exonération de la moitié des gains en capital sur les actions peut compenser en partie l'impôt des sociétés dans la mesure où le gain représente des bénéfices non répartis qui ont déjà été imposés au niveau de l'entreprise.

Excédent des frais de possession sur les revenus de placements

Le coût de détention ou de possession d'un bien, qui est constitué principalement par les intérêts versés sur des fonds empruntés pour gagner un revenu de placement, est la deuxième cause, en importance, du faible taux d'imposition de certains particuliers à haut revenu. Les personnes à revenu élevé qui étaient peu imposées réclamaient en moyenne $30,600 de frais de possession en sus de leurs revenus de placements (somme des intérêts reçus, des dividendes et des gains en capital nets réalisés). Il en résultait une réduction de $129 millions de leur revenu imposable en 1982.

Crédit d'impôt à l'investissement (déduction équivalente)

Le crédit d'impôt à l'investissement n'était réclamé que par 12 pour cent des contribuables à haut revenu et à faible taux d'imposition en 1982, mais il équivalait à une déduction importante, d'une valeur moyenne de $19,900. Dans l'ensemble, il réduisait de plus de $72 millions le revenu imposable de ces contribuables.

Revenu locatif négatif de MURB

La disposition spéciale qui permet de déduire sans restriction des autres revenus l'amortissement des immeubles résidentiels à logements multiples (couramment appelés MURB ou IRLM) a un effet important, moins en raison du nombre des contribuables à haut revenu qui s'en prévalent qu'à cause de la forte déduction moyenne à laquelle elle donne lieu: 14 pour cent de ces contribuables déclaraient au titre des MURB des déductions de $14,800 en moyenne. Le chiffre figurant au tableau 7 ne représente que la partie des pertes locatives qui est attribuable à la déduction pour amortissement des MURB. Ces pertes s'élevaient à environ $63 millions en 1982. Comme la disposition relative aux MURB ne s'applique plus aux immeubles construits après 1981, la valeur de cette déduction devrait diminuer avec le temps.

Pertes en capital sur titres d'entreprises privées

En règle générale, le contribuable ne peut déduire ses pertes en capital que de ses gains en capital, l'excédent éventuel étant imputable à concurrence de $2,000 seulement à ses autres revenus de l'année. Cependant, les pertes en capital admissibles sur les actions et obligations émises par des sociétés privées contrôlées par des Canadiens (SPCC) sont entièrement déductibles des autres revenus. Le tableau 7 indique la partie préférentielle de la déduction correspondant à ces pertes en capital sur titres de SPCC (c'est-à-dire les pertes dépassant les sommes normalement déductibles au titre des pertes en capital). Les contribuables à haut revenu qui payaient 10 pour cent ou moins d'impôt fédéral étaient relativement peu nombreux à réclamer cette déduction, mais celle-ci représentait près de $43 millions en 1982, soit $31,700 en moyenne par déclarant.

Encouragements relatifs aux fonds de forage et à l'industrie cinématographique

Les dispositions favorisant les investissements dans les productions cinématographiques et dans les fonds de forage pétrolier et gazier sont comparables aux encouragements relatif aux MURB. Le particulier qui investit dans un film canadien certifié peut déduire en totalité le coût en capital du film de ses autres

revenus au cours de l'année où il procède à l'investissement[4]. De même, les sommes investies dans les fonds de forage sont déductibles du revenu tiré d'autres sources au cours de l'année. En 1982, la disposition relative à l'industrie cinématographique entraînait une diminution relativement modeste du revenu imposable, soit quelque $13 millions. Les déductions des contribuables à haut revenu au titre des fonds de forage équivalaient à $27 millions.

Pertes en capital et autres pertes admissibles des années antérieures

Le report des pertes en capital d'années antérieures est relativement négligeable, du double point de vue de la fréquence des déclarations et des sommes moyennes réclamées. Le montant total des pertes des années antérieures déduites en 1982 par les contribuables à haut revenu payant peu d'impôt était inférieur à $6 millions. Les pertes d'entreprise des années antérieures (y compris les pertes agricoles restreintes des années antérieures) sont plus importantes, représentant une valeur moyenne reportée d'environ $43,100 en moyenne et une réduction totale des revenus imposables de près de $40 millions. Ces pertes peuvent avoir une origine réelle ou être créées par les encouragements utilisés par le contribuable au cours des années antérieures.

Pertes d'entreprise de l'année courante

Les pertes courantes provenant de diverses activités commerciales sont déduites dans le calcul du revenu brut rajusté car elle sont censées représenter des pertes économiques réelles; cependant, certaines d'entre elles peuvent avoir été dégagées grâce aux encouragements fiscaux prévus pour les activités commerciales. Par exemple, l'amortissement accéléré d'une immobilisation utilisée dans une activité commerciale peut se traduire par une perte au cours d'une année. Une proportion relativement forte — 17 pour cent — des contribuables à haut revenu qui paient peu d'impôt déclaraient des pertes d'entreprise d'environ $23,400 en moyenne. Les pertes totales déclarées par ces contribuables représentaient $122 millions en 1982.

Pertes agricoles de l'année courante

Les activités agricoles sont passibles d'un certain nombre de règles spéciales, telle la comptabilité de caisse, qui permettent aux contribuables de déclarer une perte fiscale dans une année[5]. Le montant total des pertes agricoles déclarées par les contribuables à haut revenu payant peu d'impôt était de $41 millions en 1982.

---

[4] La déduction pour amortissement est limitée à la moitié du taux normal, l'année de l'investissement.

[5] On trouvera de plus amples précisions sur ces dispositions spéciales dans le document d'étude intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*, ministère des Finances, Ottawa, janvier 1985.

Dispositions de politique sociale

Les dispositions de politique sociale figurant au tableau 7 exercent généralement une influence moins marquée que les encouragements à l'investissement sur les impôts des contribuables à haut revenu. Certaines de ces dispositions sont largement utilisées, par exemple la déduction des cotisations à des régimes enregistrés de pension (REP), à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et à des régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL) ainsi que des dons de charité, mais les sommes déductibles sont généralement plafonnées. Les versements de pensions alimentaires, les frais médicaux et les dons à l'État sont toutefois déductibles sans restrictions. Bien qu'utilisées par un nombre relativement restreint de contribuables à haut revenu et payant peu d'impôt, ces trois dernières dispositions se traduisaient par des déductions plus élevées en moyenne. Ainsi, $20,000 de pensions alimentaires et $11,500 de frais médicaux étaient déduits en moyenne en 1982. Enfin, 319 contribuables déduisaient $65,800 en moyenne la même année au titre des dons à l'État. Dans le cas des pensions alimentaires, il faut préciser que leur déduction par le contribuable qui les verse est compensée par leur inclusion dans le revenu imposable du bénéficiaire.

Variations dans le temps

Le tableau 7 fournit un «instantané» des dispositions fiscales utilisées par les contribuables à revenu élevé en 1982. Les chiffres seraient probablement bien différents une autre année. En effet, la législation fiscale évolue, de même que le comportement des contribuables devant les variations de la conjoncture économique. Par exemple, le recours au crédit d'impôt pour dividendes a beaucoup augmenté après que le taux de majoration des dividendes et du crédit d'impôt eut été porté de 33 1/3 à 50 pour cent en 1978. De même, les changements proposés dans le budget de 1981 ont eu un effet très prononcé tant sur l'ampleur que sur la composition des diverses déductions réclamées par les particuliers à haut revenu. Ce budget a en effet éliminé les contrats de rentes à versements invariables (CRVI) et l'établissement de la moyenne générale, tandis qu'il réduisait de moitié le taux d'amortissement autorisé pour l'année d'acquisition. La déduction moyenne réclamée au titre des CRVI par les particuliers à haut revenu payant moins de 10 pour cent d'impôt s'élevait à $81,900 en 1981. Elle réduisait leur revenu imposable de $782 millions globalement. L'établissement de la moyenne générale diminuait leur revenu imposable de $200 millions. En raison de ces changements et d'autres modifications, le nombre de particuliers à haut revenu payant moins de 10 pour cent d'impôt fédéral est tombé en 1982 à près de la moitié de ce qu'il était en 1981.

Depuis 1982, d'autres encouragements fiscaux ont été institués, tels le crédit d'impôt à l'achat d'actions et le crédit d'impôt à la recherche scientifique; ils ont pu accroître le nombre de contribuables à haut revenu qui paient peu d'impôt. Il s'agit cependant dans les deux cas de mécanismes de transfert des déductions ou des crédits d'impôt inutilisés, des sociétés à leurs actionnaires ou à d'autres investisseurs. L'avantage net que ces crédits procurent aux actionnaires ou investisseurs est généralement inférieur à la réduction d'impôt dont ils bénéficient. En effet, une partie de l'économie d'impôt qu'ils réalisent est récupérée par les sociétés sous forme de majoration du prix de vente des actions ou autres titres.

II. Conception et mise en œuvre d'un impôt minimum de remplacement

A. Introduction

Un impôt minimum peut prendre plusieurs formes, dont chacune se prête à diverses conceptions possibles. Nous étudierons ici trois formules d'impôt minimum: un impôt minimum de remplacement (IMR), un impôt minimum de complément (IMC) et une limitation des avantages fiscaux (LAF). Ces trois formules diffèrent surtout par leur interaction avec le régime fiscal normal. Un impôt minimum de remplacement aurait sa propre structure et s'appliquerait dans certains cas à la place de l'impôt normal, tandis qu'un impôt minimum de complément s'ajouterait à ce dernier. Dans la troisième formule, l'impôt minimum serait intégré au régime fiscal normal et viserait à limiter les avantages fiscaux utilisables par le contribuable.

Les États-Unis sont le seul grand pays à appliquer un impôt minimum. Ce dernier a connu plusieurs variantes au fil des années. En 1969, les États-Unis ont appliqué un impôt minimum de complément aux particuliers et aux sociétés. Cet impôt a été remplacé partiellement, en 1978, puis complètement en 1983, par un IMR dans le cas des particuliers. Les dispositions régissant l'impôt minimum aux États-Unis ont subi de nombreuses modifications au cours de cette période. On envisage actuellement d'éliminer l'impôt minimum si une refonte de la fiscalité directe peut être menée à bien. Des chiffres récents révèlent que, au niveau des particuliers, l'impôt minimum a permis de prélever environ 1/2 pour cent de l'ensemble des recettes fournies par l'impôt direct, auprès d'environ un quart de million de contribuables.

En raison des différences entre les régimes fiscaux des États-Unis et du Canada, on ne peut transposer intégralement à notre pays l'expérience de l'impôt minimum aux États-Unis. Au Canada par exemple, le crédit d'impôt pour dividendes et la déductibilité totale, sur les autres revenus, des intérêt payés pour gagner un revenu de placement constituent deux dispositions importantes grâce auxquelles les contribuables à haut revenu ne paient guère ou pas du tout d'impôt fédéral. Aux États-Unis par contre, les dividendes ne donnent droit à aucun crédit d'impôt et les frais d'intérêt ne peuvent être déduits des revenus autres que les revenus de placements qu'à concurrence de $10,000. L'excédent peut être reporté.

Les grandes caractéristiques d'un impôt minimum restent les mêmes quelle que soit sa forme; il en va de même des questions posées par sa mise en œuvre. Ces questions portent sur la conception de l'impôt minimum et ses caractéristiques techniques, la complexité des mesures et leur application, l'harmonisation

fédérale-provinciale, les effets incitatifs et distributifs ainsi que l'incidence sur les recettes publiques. Pour clarifier l'exposé, nous supposons au chapitre II que l'impôt minimum prend la forme d'un impôt de remplacement. Nous y étudierons les caractéristiques de cet impôt et les principales questions qu'il soulève. Les chapitres III et IV traitent de l'impôt minimum de complément et de la limitation des avantages fiscaux, en faisant ressortir leurs principales différences avec l'IMR.

B. Conception d'un impôt minimum de remplacement

L'IMR consiste essentiellement à recalculer le revenu imposable du contribuable sans tenir compte de certaines déductions ou exemptions admises dans le régime fiscal normal. On tient ensuite compte des reports éventuels pour déterminer l'assiette de l'IMR pour l'année. On calcule l'impôt en appliquant le taux d'IMR à cette assiette, diminuée ou non d'une exemption de base. On soustrait ensuite de l'impôt minimum ainsi calculé les crédits admissibles, avant de le comparer à l'impôt dû selon les règles normales pour l'année. Si l'impôt minimum est supérieur à l'impôt normal, le contribuable doit verser la différence au titre de l'IMR pour l'année.

Considérons par exemple un contribuable qui devrait normalement payer $5,000 d'impôt sur un revenu imposable de $25,000, calculé après défalcation de diverses déductions représentant au total $120,000. Pour appliquer l'IMR, on rajouterait les $120,000 déduits pour obtenir une assiette fiscale de $145,000. Si l'exemption générale au titre de l'IMR était de $50,000, le revenu passible de l'IMR serait de $95,000. Si le taux de l'IMR était de 10 pour cent, l'impôt minimum dû serait de $9,500. Ce montant dépassant de $4,500 l'impôt normalement dû par le contribuable, ce dernier devrait verser l'impôt le plus élevé.

Un impôt minimum de remplacement constitue sur le plan de la conception — et de l'administration — un impôt distinct et parallèle. Il oblige à redéfinir de nombreux éléments du régime fiscal normal. Il ne représente toutefois pas seulement une modification ponctuelle de la fiscalité des particuliers: chaque fois que le régime fiscal ordinaire serait modifié, il faudrait étudier les rajustements à apporter à l'IMR ainsi que les dispositions appropriées de transition.

Pour appliquer un IMR comme n'importe quel autre impôt ou taxe — il faut définir quatre éléments essentiels: le ou les taux d'imposition et le niveau de l'exemption, l'assiette, la période de mesure du revenu et les assujettis, c'est-à-dire les entités passibles de l'impôt.

1. Taux de l'impôt et exemption

Il faudrait probablement prévoir une exemption de base pour remplacer les exemptions personnelles et autres déductions non admises dans le calcul de l'IMR. L'exemption est toujours un peu arbitraire; elle doit cependant être fixée à un niveau suffisamment élevé pour bénéficier à la majorité des contribuables — ceux qui ont un faible revenu et ne peuvent guère ou pas du tout se prévaloir des

avantages fiscaux — et assez bas pour empêcher le groupe visé — les particuliers à haut revenu qui paient peu d'impôt — d'échapper à l'IMR. Une exemption de l'ordre de $25,000 à $50,000 a été proposée. Comme toutes les fois où l'exemption est fixée à un niveau spécifique, des règles spéciales devraient être établies pour empêcher le contribuable d'en bénéficier plusieurs fois grâce à des mécanismes de fractionnement du revenu tels des fiducies multiples.

L'IMR pourrait s'appliquer à un taux unique ou suivre un barème progressif. Le taux devrait être suffisamment élevé pour empêcher le contribuable de soustraire des revenus appréciables au fisc, mais assez faible pour tenir compte du fait que, si le contribuable n'a pas beaucoup d'impôts à payer d'après les règles normales, c'est peut-être pour des raisons légitimes. Cependant, le taux maximal d'imposition marginale des particuliers au niveau fédéral étant actuellement de 34 pour cent, il ne semble pas que l'IMR devrait dépasser 17 pour cent, soit l'impôt fédéral maximal prélevé sur les gains en capital après l'exclusion de la moitié exonérée.

2. Assiette

L'impôt minimum s'appliquerait à une assiette élargie. En pratique, on l'établirait probablement en ajoutant au revenu imposable calculé par le contribuable selon les règles normales les diverses déductions ou exemptions fiscales dont il se serait prévalu. La réintégration des déductions normalement permises dans le revenu dépend essentiellement de deux facteurs: la mesure dans laquelle une disposition fiscale particulière est jugée excessivement avantageuse pour le contribuable, et la complexité et les tâches administratives occasionnées par l'incorporation d'un élément particulier de revenu à l'assiette de l'IMR.

Il se pourrait en outre que le revenu doive être corrigé des éléments qui actuellement n'apparaissent pas dans la déclaration d'impôt, par exemple lorsque le contribuable est autorisé à calculer son revenu d'entreprise en comptabilité de caisse ou qu'un membre de profession libérale a déduit le coût de ses travaux en cours avant d'avoir gagné le revenu correspondant. Des corrections pourraient s'imposer également lorsque l'étalement sur un groupe d'années permet au contribuable de répartir ses obligations fiscales dans le temps et, ainsi, d'échapper à l'IMR. Les paragraphes qui suivent exposent plus en détail les questions relativement importantes et techniquement délicates que soulève la réintégration des éléments exclus ou déduits du revenu.

a) Crédit d'impôt pour dividendes

Les dividendes de sociétés canadiennes sont passibles d'un régime spécial dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les dividendes reçus par un particulier sont majorés de 50 pour cent de leur montant effectif et la valeur majorée doit être incluse par le contribuable dans son revenu imposable. Il peut ensuite déduire de l'impôt à payer un crédit égal à 33 1/3 pour cent des dividendes majorés. Ce mécanisme de majoration et de crédit a pour effet de réduire l'impôt à payer sur les dividendes

d'un contribuable à haut revenu d'au moins la moitié des sommes qu'il devrait normalement verser au fisc si les dividendes étaient imposés au taux normal.

Envisagé uniquement au niveau de l'actionnaire, le mécanisme de majoration et de crédit d'impôt contribue à réduire sensiblement l'imposition des dividendes reçus par les particuliers. Par exemple, pour un particulier imposé au taux marginal le plus élevé, ce mécanisme ramène de 34 à 17 pour cent l'impôt fédéral sur les dividendes. Dans certains cas, lorsque le particulier est imposé à un faible taux marginal, le crédit pour dividendes peut «déborder» en réduisant l'impôt à payer normalement sur les autres éléments du revenu.

Le crédit d'impôt pour dividendes peut être considéré comme un encouragement à l'achat d'actions de sociétés canadiennes. Par ailleurs, il joue un rôle important en intégrant la fiscalité des particuliers et celle des sociétés, notamment dans le cas des petites entreprises. Le revenu donnant lieu au versement des dividendes a en effet déjà subi l'impôt au niveau de la société. En fait, dans bien des cas, même avec le crédit d'impôt pour dividendes, les bénéfices distribués par les sociétés sont plus lourdement taxés que les autres formes de revenu si l'on tient compte à la fois des impôts des sociétés et des particuliers. Aussi le régime à accorder aux dividendes dans le cadre d'un impôt minimum n'est-il pas évident.

Deux méthodes principales peuvent être envisagées pour traiter les dividendes et le crédit d'impôt correspondant dans le cadre de l'IMR. La première consisterait à inclure les dividendes majorés dans l'assiette de l'IMR et à admettre le crédit d'impôt pour dividendes en déduction de l'IMR dû. On pourrait en effet faire valoir que la diminution de l'impôt normal des particuliers à haut revenu qui est due au crédit d'impôt pour dividendes se justifie parce que ce revenu a déjà été imposé au niveau de la société.

La deuxième méthode consisterait à n'inclure dans l'assiette de l'IMR que les dividendes effectifs et à ne pas admettre le crédit d'impôt pour dividendes. On pourrait alléguer à l'appui de cette méthode que les particuliers à haut revenu doivent verser un minimum d'impôt sur les dividendes reçus, peu importe que les bénéfices à l'origine de ces derniers aient déjà été imposés. On pourrait reprocher à cette méthode d'imposer deux fois les revenus provenant des sociétés. Cependant, si cette critique est fondée sur le plan théorique, elle n'a pas nécessairement un grand effet pratique. Cela résulte du fait que, si l'on suppose une exemption fixée à $25,000 ou plus pour l'IMR et un taux de l'IMR fédéral ne dépassant pas 17 pour cent (la moitié du taux maximal d'imposition marginale dans le régime normal), l'utilisation du crédit d'impôt pour dividendes n'entraînerait pas en soi un impôt appréciable au titre de l'IMR. Dans le cas des personnes imposées au taux maximal, le taux normal d'imposition marginale des dividendes reçus serait comparable au taux maximal de l'IMR. Cela ne serait pas le cas pour les personnes imposées à un taux moins élevé, mais ces dernières bénéficieraient probablement de l'exemption de l'IMR. La non-déductibilité du crédit d'impôt pour dividendes dans l'IMR toucherait donc principalement les personnes à haut revenu qui combinent ce crédit à d'autres encouragements fiscaux pour réduire leurs impôts.

Les propriétaires-dirigeants de petites compagnies pourraient échapper dans une certaine mesure à l'impôt minimum en retirant un salaire plutôt que des dividendes. Il en résulterait une diminution de l'impôt normal de société et une hausse correspondante de l'impôt personnel normal, ce qui réduirait l'assujettissement de l'actionnaire à l'impôt minimum.

b) Exclusion de la moitié des gains en capital

Pour calculer l'assiette de l'IMR, on pourrait doubler le montant des gains en capital imposables et des pertes en capital admissibles (pour le faire correspondre aux gains et pertes effectifs). Le montant des pertes en capital déductibles des autres sources de revenu, qui est actuellement limité à $2,000, pourrait lui aussi être doublé. Ce rajustement pourrait être appliqué aux autres revenus qui sont soumis au même régime de fait que les gains en capital, par exemple la partie des gains et pertes courus dans un régime de placements en titres indexés (RPTI) qui n'est pas prise en considération, la déduction spéciale au titre des régimes admissibles d'option d'achat d'actions des employés et l'exemption relative aux sommes admissibles reçues en sus du montant cumulatif des immobilisations admissibles du contribuable. Cependant, le régime auquel devraient être soumis les gains en capital sur lesquels l'impôt a été différé grâce aux dispositions de transfert entre générations ou autres dispositions de roulement pose un problème. Ces gains devraient-ils être inclus dans l'assiette de l'IMR au cours de l'année où ils seraient imposables en l'absence des dispositions de roulement?

Pour déterminer si les gains en capital sur les actions devraient être inclus dans l'assiette de l'IMR, il faut résoudre nombre des questions posées par le crédit d'impôt pour dividendes. L'exclusion de la moitié des gains en capital sert en partie à compenser les impôts déjà acquittés au niveau de la société. Là encore, il importe de noter que la réintégration de l'avantage fiscal relatif aux gains en capital n'entraînerait probablement pas à elle seule l'assujettissement du contribuable à l'IMR, car l'impôt normal sur les gains en capital devrait généralement dépasser l'IMR pour les taux d'impôt minimum inférieurs à la moitié du taux maximal d'impôt (fédéral) marginal. C'est la combinaison de l'avantage relatif aux gains en capital et d'autres encouragements fiscaux qui entraînerait l'application de l'IMR.

Distributions des sociétés exonérées d'impôt: Certains dividendes versés par les sociétés sont complètement exonérés d'impôt au niveau des actionnaires, notamment les dividendes versés sur le compte de dividendes en capital d'assurance-vie et le compte ordinaire de dividendes en capital. Le régime de ces dividendes devrait être parallèle à celui du produit d'une assurance-vie reçu directement par le particulier. Les deux devraient être inclus dans l'assiette de l'IMR ou en être exclus.

Les dividendes versés sur le compte de dividendes en capital représentent la moitié non imposable des gains en capital réalisés par une société. Ils devraient être incorporés à l'assiette de l'IMR si cette dernière comprenait le montant total des gains en capital réalisés par le particulier. Dans certains cas, cela pénaliserait le

versement de dividendes en capital par une société avant la distribution de dividendes imposables parce que l'assiette de l'IMR pourrait s'en trouver fortement augmentée, sans obligation fiscale correspondante en vertu du régime normal. Les effets de ce genre, loin d'être propres aux dividendes en capital, sont dus à la structure de l'IMR, dans laquelle l'impôt normalement dû est comparé aux obligations du contribuable au titre de l'IMR pour une année particulière. Ainsi, le contribuable pourrait modifier sensiblement ses obligations fiscales en s'arrangeant pour recevoir les revenus à régime préférentiel les années où il doit un impôt suffisant au titre du régime normal, ce qui réduirait son assujettissement à l'IMR. Bien entendu, l'inverse est également vrai, de sorte que les contribuables qui ne peuvent influer sur la date d'encaissement des revenus à régime préférentiel pourraient être assujettis à l'IMR même s'ils versaient des impôts élevés au titre du régime normal sur les revenus correspondants reçus les autres années.

c) Excédent des frais d'intérêt

Cet excédent désigne la partie des intérêts payés par le contribuable au cours d'une année pour gagner un revenu de placement qui dépasse ce revenu. Les intérêts excédentaires sous le régime de l'IMR présentent plusieurs difficultés. Comme il a été indiqué, leur déduction réduit dans une mesure appréciable l'impôt normal des particuliers à haut revenu. On pourrait en conclure qu'il convient de les réintégrer dans l'assiette de l'IMR. Les intérêts excédentaires sont toutefois difficiles à mesurer. En premier lieu, la démarcation entre les revenus d'entreprise et les revenus de placements n'est pas toujours bien nette. Quand les intérêts sont payés afin de gagner un revenu d'entreprise, ils sont entièrement déductibles. Si les intérêts excédentaires sur les capitaux empruntés pour gagner un revenu de placements étaient inclus dans l'assiette de l'IMR, les particuliers seraient peut-être incités à essayer de faire passer des revenus de placements pour un revenu d'entreprise afin de contourner cette règle. Un exemple de cas tangibles est celui des intérêts hypothécaires sur les immeubles locatifs, qui peuvent être considérés comme découlant d'un prêt obtenu aux fins d'un placement ou d'une entreprise selon la situation du contribuable.

En second lieu, l'incorporation des intérêts excédentaires à l'assiette de l'IMR risquerait d'entraîner une anomalie dans le régime fiscal des entreprises individuelles, des compagnies de personnes et des petites sociétés commerciales. Les prêts contractés à des fins d'entreprise par le propriétaire d'une entreprise individuelle ou un associé ne seraient pas touchés. Par contre, un prêt contracté en son nom propre par le propriétaire-actionnaire d'une compagnie pour des activités commerciales tomberait sous le coup de cette règle. Il arrive souvent que les actionnaires de petites entreprises fassent un emprunt en leur propre nom avant de transférer les fonds à la compagnie, en échange d'actions de cette dernière. Comme les dividendes reçus sur les actions sont considérés comme un revenu de placement, les intérêts payés sur le prêt contracté pour acquérir ces actions ne seraient plus entièrement déductibles de l'assiette de l'IMR. Cela serait manifestement contraire au régime des prêts contractés par les dirigeants d'entreprises individuelles et les associés.

d) Amortissement accéléré

Le régime fiscal permet d'amortir les biens admissibles à un rythme généralement supérieur à leur taux de dépréciation économique. Cela permet aux contribuables de réduire le revenu net qu'ils tirent de biens ou d'une entreprise aux fins de l'impôt. Les déductions pour amortissement (DPA) pratiquées à un rythme accéléré permettent souvent de dégager des pertes admises en déduction du revenu imposable d'autres sources. En conséquence, pour mesurer convenablement le revenu aux fins de l'IMR, il conviendrait peut-être de réintégrer dans l'assiette de l'impôt minimum une partie des DPA réclamées. Cependant, comme les DPA accélérées ne produisent qu'un report de l'impôt en modifiant l'échelonnement des déductions, il ne conviendrait pas d'empêcher le contribuable de réclamer une autre année la DPA rajoutée à son revenu aux fins de l'IMR. Il faudrait alors tenir des registres distincts de DPA pour le régime fiscal ordinaire et pour l'IMR. Étant donné l'importance relativement négligeable des biens amortissables détenus par des particuliers, cette exigence risque d'accroître exagérément la complexité du système administratif si l'IMR s'applique uniquement aux particuliers. Par contre, si l'IMR devait s'appliquer également aux sociétés, l'importance de cet avantage fiscal justifierait peut-être les frais supplémentaires entraînés par la tenue de registres distincts.

Même au niveau des particuliers, il conviendrait peut-être de corriger les DPA relatives à certaines catégories d'investissements qu'on peut considérer comme des «abris fiscaux» utilisés par les personnes à revenu élevé pour réduire leurs impôts. Mentionnons à ce titre les immeubles de rapport, les films, les fonds de forage et les navires.

Dans le cas des immeubles de rapport, il existe déjà dans le régime fiscal une disposition qui interdit au contribuable de créer ou d'accroître une perte à ce titre par le jeu des DPA. Bien que cette restriction ne s'applique pas aux immeubles résidentiels à logements multiples (MURB) construits avant le changement de la législation en 1981, l'excédent de DPA sur ces biens serait relativement faible et ne nécessiterait peut-être pas d'autres rajustements.

Une solution de rechange à des registres distincts de DPA pour les autres investissements spécifiés servant d'abris fiscaux consisterait à réintégrer dans l'assiette de l'IMR toutes les DPA (ou les frais d'exploration au Canada dans le cas des fonds de forage) qui dépassent les revenus déclarés au titre des mêmes investissements. Le défaut de cette méthode est qu'elle risque de soumettre ces investissements à une imposition beaucoup plus lourde que la solution exigeant des comptes distincts de DPA. Par exemple, si le contribuable vendait le bien au cours d'une année ultérieure, il devrait réintégrer dans son revenu (au titre de la récupération) les DPA réclamées les années antérieures. Certes, il aurait bénéficié d'un report d'impôt sur les sommes déduites antérieurement de son revenu, mais cet avantage pourrait être plus que compensé par l'impôt minimum auquel il risquerait d'être assujetti quand les DPA réclamées seraient réintégrées à l'assiette de l'IMR. Cet effet serait observé en particulier si la période de report était relativement courte et le taux de l'IMR élevé.

e) Déductions au titre des REER, REP et RPDB

Les déductions au titre des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), des régimes enregistrés de pension (REP) et des régimes de participation différés aux bénéfices (RPDB) pourraient être incluses dans l'assiette de l'IMR. Cela n'exigerait pas de règles complexes, mais pourrait également entraîner une imposition trop lourde, puisque l'IMR s'appliquerait au cours de l'année de cotisation et que l'impôt normal devrait être payé quand les fonds seraient retirés des régimes. Ce problème serait aggravé avec le report des droits de cotisation inutilisés qui est prévu dans les propositions de réforme du régime fiscal à l'épargne-retraite. Comme ces cotisations reportées pourraient atteindre un gros montant au cours d'une année particulière, leur réintégration dans l'assiette de l'IMR risquerait d'assujettir le particulier à l'impôt minimum.

Il faudrait aussi distinguer les nouvelles cotisations à ces régimes des versements représentant seulement des transferts entre régimes. Le deuxième genre de cotisation ne devrait évidemment pas être inclus dans l'assiette de l'IMR pendant l'année du transfert.

Une autre question est le régime des cotisations patronales. Pour que les régimes de retraite contributifs et non contributifs soient placés sur un pied d'égalité, il faudrait ajouter à l'assiette de l'IMR et les cotisations des salariés et celle des employeurs, ou les exclure toutes les deux. À l'heure actuelle, les cotisations patronales aux REP à prestations déterminées ne sont pas réparties entre les employés, de sorte qu'il ne serait pas pratique d'exiger leur incorporation à l'assiette de l'IMR.

f) Avantages sociaux

Un certain nombre d'avantages sociaux ne sont pas inclus dans le revenu des salariés, notamment certains régimes de soins dentaires offerts par l'employeur, l'assurance-vie collective, certains avantages en matière de logement et de voyage, les cafétérias subventionnées et les rabais consentis au personnel sur l'achat de marchandises. Certains de ces avantages sont officiellement exonérés dans la législation en application de la politique publique, tandis que d'autres le sont pour des raisons administratives, parce que leur valeur est difficile à déterminer. Dans le deuxième cas, il ne serait pas plus facile d'évaluer ces avantages aux fins d'un IMR, de sorte qu'on ne pourrait les inclure dans l'assiette. Nombre des avantages exonérés dans la Loi sont eux aussi difficiles à évaluer pour chaque employé pris individuellement, de sorte qu'il faudrait peut-être les exclure de l'assiette de l'IMR. On pourrait étudier la possibilité d'y inclure les avantages qu'on peut évaluer de manière relativement facile.

g) Revenu étalé

L'assiette de l'IMR devrait être rajustée au titre des revenus étalés pour tenir compte de leurs caractéristiques fiscales particulières. Une première façon d'intégrer l'IMR au système d'étalement du revenu consisterait à n'inclure les revenus étalés dans l'assiette de l'impôt minimum qu'au cours de l'année où ils

seraient incorporés au revenu imposable d'après le régime normal. L'IMR serait comparé à l'impôt normal avant addition ou soustraction de l'impôt d'étalement ou du remboursement. On comparerait alors, au cours de l'année d'étalement, l'impôt normal — compte non tenu de l'impôt spécial au taux marginal le plus élevé sur les revenus étalés — à l'IMR calculé sur une assiette nette des revenus étalés. De même, l'année où le contribuable choisirait de réintégrer les sommes reportées antérieurement dans son revenu imposable, ces sommes seraient incluses dans l'assiette de l'IMR. L'impôt minimum calculé sur cette base serait comparé à l'impôt normal avant remboursement éventuel de l'impôt d'étalement sur les sommes incorporées au revenu imposable.

h) Autres crédits d'impôt: crédit d'impôt pour emploi à l'étranger, crédit pour contribution à des partis politiques, crédit d'impôt à la recherche scientifique, crédit d'impôt à l'achat d'actions, dégrèvement fédéral, crédit d'impôt à l'investissement et crédit d'impôt pour enfants

La déductibilité des crédits d'impôt admis dans le régime normal dépendrait en partie du jugement porté pour déterminer si une exemption ou déduction fiscale particulière doit être réintégrée dans l'assiette de l'IMR. Cependant, les crédits d'impôt font aussi intervenir des facteurs qui ne s'appliquent pas dans le cas des déductions ou exemptions.

Un certain nombre de crédits, comme le crédit d'impôt pour dividendes, le crédit d'impôt pour emploi à l'étranger, le crédit d'impôt pour contribution à des partis politiques et le dégrèvement fédéral, ne peuvent être reportés et ne sont pas remboursables. Ainsi, dans la mesure où ils ne peuvent être réclamés une année donnée, ils sont perdus. Il ne semble pas être nécessaire de prévoir des règles spéciales à leur égard. S'ils ramenaient l'impôt normal du contribuable en-deçà du montant dû au titre de l'IMR, et ne bénéficieraient donc pas au contribuable, ces crédits d'impôt seraient analogues aux déductions qui produisent le même effet.

Dans le cas de certains crédits comme le crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS) et le crédit d'impôt à l'achat d'actions (CIAA), la Loi autorise actuellement un report d'un an en arrière ou une perte en capital au titre des crédits non utilisés ou inutilisables. On pourrait établir aux fins de l'IMR des règles autorisant le report des CIRS et CIAA inutilisés dans la mesure où la défalcation d'un CIRS ou CIAA autrement déductible serait annihilée par l'application de l'IMR pour l'année courante. Cependant, si l'on jugeait approprié de tenir compte de ces crédits dans l'IMR, les règles normales s'appliqueraient et le contribuable serait tenu d'utiliser ces crédits pour ramener son impôt normal à zéro avant de calculer la somme à reporter.

Le crédit d'impôt à l'investissement (CII) présente un problème particulier du fait que, d'après la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le contribuable peut renoncer à le déduire au cours d'une année en choisissant de le reporter. Si l'on jugeait bon de tenir compte de cette réduction éventuelle de l'impôt normal dans le calcul de l'IMR, le contribuable devrait ramener son impôt normal à zéro en appliquant le CII s'il était susceptible de payer l'IMR au cours de l'année. Si l'IMR ne tenait pas compte de ce crédit, les règles normalement prévues pourraient continuer de s'appliquer.

Le crédit d'impôt pour enfants et une partie des CII, qui ne peut être déduite au cours de l'année où les crédits sont acquis, sont remboursables. Si l'on voulait que l'IMR s'applique sans tenir compte des crédits remboursables, ces derniers devraient être ajoutés à l'IMR à payer. La question de savoir si un rajustement s'impose au titre des remboursements devenus sans objet se pose de nouveau pour la partie remboursable du CII. Il pourrait arriver par exemple que le contribuable ait réclamé un CII afin de ramener son impôt normal au niveau de son IMR. Une partie du CII non réclamé qui aurait été acquis dans l'année serait toutefois remboursable. Tout remboursement diminuerait le compte de CII du contribuable, entraînerait un rajustement du coût en capital des biens amortissables correspondants et serait ajouté à l'IMR payable pour l'année. Le contribuable pourrait éviter ce résultat en réclamant un montant moindre de CII de façon que son impôt normal pour l'année ne soit pas inférieur à l'IMR augmenté du CII remboursable pour l'année, mais étant donné le caractère complexe de ces rajustements les contribuables risqueraient de faire des erreurs de calcul et de s'exposer à des conséquences non souhaitables lorsqu'une cotisation ultérieure ou l'établissement d'une nouvelle cotisation modifierait l'impôt à payer.

Considérons par exemple un particulier qui a pour l'année un impôt autrement payable de $10,000 et a droit à un CII de $12,500 qui, s'il ne l'utilise pas, expire après la fin de l'année. En l'absence d'un impôt minimum, ce contribuable déduirait $10,000 de CII afin de ramener à zéro son impôt à payer, et les $2,500 restants de CII expireraient. (Pour les besoins de cet exemple, nous ne tenons pas compte de l'effet du CII sur la DPA susceptible d'être réclamée.) Si, par contre, le même contribuable était passible d'un impôt minimum de $2,000, il n'aurait aucun intérêt à ramener son impôt normal à moins de $2,000. Il devrait alors laisser expirer $4,500 de CII. Un autre problème se pose dans le cas où, sans s'occuper des conséquences ni de l'impôt minimum, le contribuable réclame la totalité du CII, soit $10,000, en déduction de son impôt normal. En l'absence de dispositions adéquates, le contribuable pourrait alors s'exposer à une diminution du prix de base du bien ayant donné lieu au CII même s'il ne bénéficiait pas de ce dernier à concurrence de $2,000.

i) Crédit pour impôts étrangers

On pourrait autoriser le contribuable à déduire de son IMR le crédit pour impôts étrangers. Le niveau autorisé de ce crédit d'impôt soulève cependant plusieurs questions. Des formules spéciales du genre de celles qui sont prévues à l'égard des crédits pour impôts étrangers sur les revenus d'entreprise et sur les autres revenus seraient nécessaires. Elles devraient tenir compte du changement d'assiette et de taux entraîné par l'IMR, par rapport au régime fiscal normal. On risquerait d'avoir besoin de règles complexes pour rendre cohérentes les dispositions de report des impôts étrangers dans les deux systèmes parallèles de crédit pour impôts étrangers. Comme ces derniers sont réclamés assez rarement par des particuliers, il serait peut-être aussi simple de réduire l'IMR du crédit effectif pour impôts étrangers qui est admis dans le régime fiscal normal. Si l'IMR devait être étendu aux sociétés, cette règle simple ne serait peut-être plus satisfaisante, de sorte que des dispositions plus complexes devraient être adoptées.

3. Période de mesure

Le revenu assujetti à l'impôt normal est calculé sur l'année. Pour atténuer le caractère arbitraire de cette période de mesure, la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet de reporter les pertes.

On pourrait concevoir un IMR dans un cadre strictement annuel, avec les mêmes règles de report que celles du régime normal ou avec des dispositions de report modifiées. Le calcul de l'impôt minimum dans un cadre annuel serait beaucoup plus simple, mais cette méthode risquerait de produire des résultats extrêmement inéquitables. Par exemple, un contribuable qui, dans un système d'IMR annuel, aurait des revenus bruts de placements de $100,000 et des déductions de $100,000 paierait $10,000 d'IMR si ce dernier comportait un taux de 10 pour cent, sans exemption de base. Si le même contribuable subissait l'année suivante une perte autre qu'une perte en capital de $100,000, il n'aurait aucun moyen de récupérer son IMR de $10,000 en l'absence de dispositions de report. Pourtant, sur l'ensemble des deux années, ses placements ne lui auraient rien rapporté en termes nets.

L'application à l'IMR des règles de report prévues dans le régime fiscal normal atténuerait l'inéquité de la période annuelle de cotisation. Cela risquerait cependant d'offrir des possibilités d'évasion fiscale. Le contribuable pourrait délibérément différer l'utilisation d'une déduction avantageuse afin de créer une perte fiscale dans le régime normal, qu'il pourrait reporter à une année antérieure ou ultérieure où l'IMR s'appliquerait. Comme les déductions ayant donné lieu aux pertes reportées ne pourraient être définies comme des dispositions préférentielles, aucun rajustement ne serait apporté à l'assiette de l'IMR, à part la déduction intégrale de la perte. Ainsi, les éléments de revenu à régime préférentiel qui seraient réalisés au cours d'une autre année d'imposition pourraient servir à ramener l'assiette de l'IMR au-dessous du niveau de l'exemption annuelle. Il faudrait donc des dispositions de report propres à l'IMR pour permettre de déterminer la nature des pertes reportées. Si le report produit par le régime fiscal normal était dû à une déduction préférentielle, il ne serait plus déductible de l'assiette de l'IMR dans une année.

L'instauration d'un mécanisme complet de report aux fins de l'IMR accroîtrait considérablement le nombre de contribuables qui seraient obligés de calculer l'IMR chaque année. Même dans une année où aucun IMR ne serait payable, le contribuable pourrait être tenu de calculer ses pertes sans tenir compte des déductions préférentielles afin de justifier les reports susceptibles de lui être profitables au cours des années antérieures ou futures au titre de l'IMR. En outre, le report d'une perte dans le cadre de l'IMR pourrait faire descendre ce dernier au-dessous de l'impôt normal dû pour l'année. Dans ce cas, il faudrait également établir des règles complexes pour déterminer les choix que le contribuable serait autorisé à faire en utilisant davantage les déductions ou crédits d'impôt discrétionnaires de l'année antérieure. Considérons par exemple un contribuable ayant un revenu imposable normal de $5,000 et une assiette d'IMR de $100,000; il serait assujetti à l'IMR cette année-là. S'il subissait l'année suivante une perte «normale» de $100,000 constituée pour $60,000 par une perte d'exploitation et

pour $40,000 par une déduction préférentielle, sa perte d'après l'IMR serait de $60,000. Cette somme — et non la totalité de la perte normale de $100,000 — pourrait être reportée pour diminuer l'assiette de l'IMR de l'année précédente. Ce report ramènerait l'assiette de l'IMR de l'année précédente à $40,000. Si l'exemption de l'IMR était fixée à $50,000, aucun IMR ne serait payable pour l'année précédente et le contribuable reviendrait aux dispositions normales. Il pourrait dans ce cas choisir de reporter en arrière une partie de sa perte normale de l'année suivante afin de compenser le revenu imposable normal de $5,000 déclaré l'année précédente.

4. Assujettis

D'après la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'impôt est prélevé sur le revenu des particuliers, des fiducies et des sociétés de capitaux. Les sociétés de personnes ne constituent pas des entités imposables distinctes pour le fisc. Le revenu d'une société de personnes, bien qu'il soit calculé au niveau de cette dernière, est attribué aux associés aux fins de l'impôt.

Un IMR viserait de toute évidence les particuliers, mais son application — ou la manière dont il devrait s'appliquer — aux trois catégories d'assujettis que définit la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas claire.

Comme le revenu d'une société de personnes, au lieu d'être imposé au niveau de la société, est attribué aux associés, il faudrait définir et répartir entre ces derniers, pour qu'ils soient inclus ou déduits de leur assiette d'IMR, les éléments de revenu ou de perte de la société de personnes (ainsi que certaines déductions particulières). Par exemple, si certaines déductions autrement admissibles, comme l'excédent des frais d'intérêt sur les revenus de placements ou les DPA à taux préférentiel, devaient être incluses dans l'assiette de l'IMR, ces éléments devraient être calculés au niveau de la société, puis répartis entre les associés afin que ces derniers puissent calculer leur IMR. Il deviendrait alors peut-être tentant de détourner les sommes en question vers les associés qui ne sont pas possibles de l'IMR. Comme cela serait manifestement contraire à l'esprit de l'impôt minimum, il faudrait établir des règles spéciales anti-échappatoires pour contrôler la répartition des éléments donnant droit à un régime préférentiel par les sociétés de personnes.

Il faudrait aussi, aux fins de l'IMR, retracer l'origine des revenus attribués par une fiducie à ses bénéficiaires. Dans la mesure où ces revenus prendraient leur source dans des éléments à régime préférentiel assujettis à l'IMR, il faudrait corriger l'assiette de l'IMR des bénéficiaires. En outre, pour empêcher les contribuables d'échapper à l'impôt, il faudrait assujettir les fiducies à l'IMR à l'égard de leur revenu non réparti.

La question la plus délicate posée par les entités passibles de l'IMR consiste sans doute à déterminer si l'impôt minimum devrait s'appliquer aux compagnies.

L'une des raisons qu'on pourrait avancer pour justifier un IMR sur les sociétés est que certaines d'entre elles réussissent à payer moins d'impôt qu'elles ne le devraient. Bien que cette question sorte du cadre de ce document axé sur la fiscalité des particuliers, on doit noter qu'un certain nombre de facteurs particuliers entrent en jeu dans ce domaine. D'abord, si l'on voulait que les sociétés rentables paient un minimum d'impôt, il faudrait peut-être prévoir une assiette plus large que celle qui s'appliquerait aux particuliers, puisqu'il existe plusieurs dispositions fiscales spéciales dont les sociétés sont à peu près les seules à se servir. Deux des plus importantes dispositions de ce genre sont l'amortissement accéléré et les frais d'exploration au Canada (FEC). De plus, le taux réduit d'imposition des petites entreprises et des bénéfices de fabrication et de transformation n'est offert qu'aux sociétés. Un IMR sur les sociétés obligerait aussi à définir le mode de calcul de l'impôt dans un groupe de sociétés liées. Par exemple, il ne serait peut-être pas justifié de faire payer l'IMR à l'une des sociétés du groupe si les entreprises liées avaient des impôts appréciables à payer la même année au titre des règles normales.

Une autre considération importante est le fait qu'un IMR de large application frapperait sans doute surtout les entreprises en expansion qui dépensent beaucoup en investissements ainsi qu'en recherche et en développement. En 1981, les entreprises qui affichaient des bénéfices dans leurs états financiers mais n'avaient pas d'impôt direct à payer représentaient 38 pour cent des investissement bruts et 40 pour cent des dépenses de recherche et de développement.

Une forme plus limitée d'IMR sur les sociétés ou d'autres mesures anti-échappatoires pourraient être justifiées afin d'empêcher les particuliers d'échapper à l'IMR en transférant à une société privée les revenus, déductions ou crédits d'impôt à régime préférentiel. Un grand nombre de ces déductions et crédits d'impôt réintégrés dans l'assiette de l'IMR au niveau des particuliers pourraient être transférés à une société si l'on modifiait la source de la dépense ou la propriété du bien en cause. Mentionnons à ce titre les déductions pour dons de charité, les revenus négatifs de location résultant de la DPA sur les MURB, la DPA sur les films, les FEC sur les fonds de forage, l'excédent des frais d'intérêt sur les revenus de placements, les crédits d'impôt à l'investissement et les crédits d'impôt à la recherche scientifique. L'efficacité de telles manœuvres est quelque peu limitée du fait qu'il faut avoir un impôt de société à payer pour pouvoir utiliser les déductions et crédits d'impôt.

Le gouvernement publie un autre document intitulé *Le régime fiscal des sociétés: Un axe de changement*. On y expose les façons possibles de restructurer les encouragements fiscaux afin de répartir plus également le fardeau fiscal entre les sociétés. Il serait prématuré de statuer sur l'opportunité d'appliquer l'IMR ou quelque autre forme d'impôt minimum aux sociétés avant d'avoir mené à terme l'examen des changements possibles de l'impôt des sociétés étudiés dans cet autre document.

C. Mise en œuvre d'un impôt minimum de remplacement

1. Questions d'administration et d'observation

L'adoption d'un impôt minimum de remplacement accroîtrait le coût d'observation de la législation fiscale pour certains contribuables, ainsi que les dépenses administratives de Revenu Canada.

Un IMR imposerait de nouvelles obligations au contribuable en l'obligeant à documenter ses éléments de revenu et de dépense, non seulement pour déterminer l'assujettissement à l'IMR de l'année courante, mais aussi — même si aucun impôt minimum ne devait être payé pour l'année considérée — pour calculer les reports éventuels aux autres années. De plus, en raison de sa complexité, un IMR accroîtrait la demande de services professionnels de conseil fiscal.

Comme l'IMR aurait sa propre structure, il accroîtrait le volume de données à conserver par Revenu Canada. Toutes les sommes reportées et tous les renseignements relatifs à l'IMR produits antérieurement devraient être gardés en dossier. Les vérificateurs de Revenu Canada devraient aussi contrôler l'exactitude des nouvelles données fiscales. Cela pourrait coûter assez cher étant donné la nature de certains éléments à régime préférentiel comme les frais d'intérêt restreints, qui obligent à faire la distinction entre les activités d'entreprise et de placement, et le rattachement des prêts à des activités ou des biens précis.

Comme il était indiqué dans l'exposé consacré aux reports de pertes, il se présenterait des cas où, en raison d'un report rétrospective ayant réduit l'assiette de l'IMR pour une année, l'impôt minimum deviendrait inférieur à l'impôt normal. Il pourrait alors être souhaitable de permettre au contribuable de rouvrir sa déclaration d'impôt ordinaire de l'année afin de réclamer un supplément de déductions discrétionnaires sur son revenu ou sur son impôt à payer. Cela risquerait évidemment de modifier le calcul du revenu des années ultérieures, de sorte qu'il faudrait établir une nouvelle cotisation pour plusieurs années d'imposition.

2. Questions fédérales-provinciales

Un IMR pourrait avoir d'importantes répercussions sur le régime fiscal et les recettes des provinces, de même que sur certains programmes fédéraux de transfert. Nous n'abordons ici que les questions structurelles touchant l'impôt sur le revenu. Tous ces points devraient être débattus avec les provinces.

Neuf des 10 provinces et les deux territoires ont conclu des ententes de perception fiscale avec le gouvernement fédéral. Le Québec perçoit lui-même l'impôt des particuliers. D'après les ententes, le gouvernement fédéral perçoit pour le compte des provinces leur impôt personnel exprimé en proportion de l'impôt fédéral de base. Cette caractéristique est importante pour la conception d'un IMR, et plus particulièrement pour la détermination de son taux.

Comme nous l'avons indiqué, un IMR obligerait le contribuable à payer un supplément d'impôt quand il dépasserait l'impôt normal. L'une des questions que pose l'harmonisation des impôts directs fédéraux et provinciaux est de savoir s'il faut procéder à cette comparaison uniquement au niveau fédéral ou mettre en parallèle un IMR combiné fédéral-provincial et la somme des impôts fédéraux et provinciaux à payer normalement. Le taux de l'IMR ne serait évidemment pas le même selon que l'impôt minimum s'appliquerait exclusivement au palier fédéral ou de façon combinée, au niveau fédéral-provincial. En effet, le taux le plus élevé de l'impôt marginal fédéral est de 34 pour cent, tandis que le taux combiné maximal des impôts fédéral et provinciaux varie entre 49 et 54 pour cent pour les provinces et territoires participant aux ententes de perception fiscale. Au Québec, le taux combiné maximal d'imposition marginale est d'environ 60 pour cent.

Si les provinces participaient à l'IMR, on pourrait concevoir une structure permettant à chacune d'elles de spécifier un taux d'impôt minimum exprimé en pourcentage de l'IMR fédéral. L'IMR provincial pourrait être établi par simple majoration du supplément à payer au titre de l'IMR fédéral, au même taux que pour l'impôt provincial normal, ou encore le supplément à payer au titre de l'IMR provincial pourrait être calculé par comparaison de ce dernier avec l'impôt provincial normalement payable après surtaxes et crédits. Il faudrait dans le second cas que chaque province étudie l'opportunité d'admettre les divers crédits provinciaux en diminution de l'IMR provincial.

Un certain nombre d'autres questions importantes devraient être réglées. Par exemple, il faudrait envisager un abattement pour les résidents du Québec dans le calcul de leur IMR fédéral afin qu'ils ne soient pas défavorisés par rapport aux autres Canadiens.

D. Incidence sur les recettes fiscales et sur les contribuables

Nous étudions ici l'effet comparatif de diverses formules d'IMR présentées à titre d'illustration. Ces formules diffèrent par l'assiette de l'impôt minimum, par le niveau de l'exemption et par le taux de l'impôt.

Les effets d'une variation de l'assiette sont illustrés par l'étude de trois options: deux assiettes étroites et une assiette large, présentées au tableau 8. L'assiette étroite «A» comprend principalement les dispositions généralement qualifiées d'«abris fiscaux» tandis que l'assiette étroite «B» comprend de plus la plupart des avantages fiscaux relatifs aux revenus de placements. En outre, les exemptions personnelles sont remplacées par l'exemption de base de l'IMR. L'assiette large comprend tous les crédits, exclusions, exemptions et déductions admis dans la déclaration T1. Pour chacune de ces trois assiettes fiscales, on a établi diverses formules d'IMR à l'aide de niveaux d'exemption fixés à $25,000 et $50,000, et de taux de 10 et de 17 pour cent.

Nous avons simulé les effets de ces diverses formules d'IMR sur les recettes et sur les contribuables à l'aide des renseignements relatifs à l'année d'imposition 1982. Tous les chiffres sont exprimés en dollars de 1982.

Tableau 8

Illustration: trois assiettes possibles de l'IMR

	Éléments assujettis à l'IMR		
	Assiette étroite «A»	Assiette étroite «B»	Assiette large
Éléments entrant dans le calcul du revenu net			
Partie négative du revenu locatif découlant de la DPA sur les MURB	X	X	X
Déduction pour investissement dans les fonds de forage (FEC)	X	X	X
Déduction pour investissement dans des films (DPA)	X	X	X
Moitié exclue des gains en capital		X	X
Dividendes (sans majoration ni crédit d'impôt)		X	X
Excédent des intérêts sur les revenus de placements		X	X
Option d'achat d'actions des employés		X	X
Exclusion de $500 des bourses d'étude			X
Déduction au titre des REER et REP			X
Déduction au titre des REEL			X
Dédution des frais de déménagement			X
Déduction des cotisations de RPC et d'A-C			X
Déduction pour frais de garde d'enfant			X
Déduction des pertes admissibles sur placements d'entreprises, sociétés privées sous contrôle canadien			X
Déduction des frais de scolarité			X
Déduction des cotisations syndicales et professionnelles			X
Autres exemptions et déductions			
Exemptions personnelles (de base, de personne mariée, pour raison d'âge, pour enfants)	X	X	X
Déductions pour invalidité			X
Déduction des frais médicaux			X
Déduction des dons de charité			X
Déduction des dons à l'État			X
Déduction de $1,000 pour revenus de placements			X
Déduction de $1,000 pour revenu de pension			X
Déduction pour études			X

Tableau 8 (Suite)

Illustration: trois assiettes possibles de l'IMR

	Éléments assujettis à l'IMR		
	Assiette étroite «A»	Assiette étroite «B»	Assiette large
Crédits non admis			
Crédit d'impôt pour contributions à des partis politiques			X
Crédit d'impôt pour dividendes		X	X
Crédit d'impôt pour emploi à l'étranger		X	X
Crédit d'impôt à l'investissement	X	X	X
Crédit d'impôt pour enfants	X	X	X
Crédit d'impôt à la recherche scientifique[1]	X	X	X
Crédit d'impôt à l'achat d'actions[1]	X	X	X
Dégrèvement fédéral	X	X	X

[1] Ces éléments n'influent pas sur les simulations présentées ci-après car ils n'étaient pas disponibles en 1982.

«X» Indique que l'élément considéré n'est pas admis dans l'IMR, c'est-à-dire que les déductions réclamées sont réintégrées à l'assiette de l'IMR et que les crédits sont refusés.

On a supposé dans ces estimations que le comportement du contribuable ne changerait pas après l'instauration d'un IMR. On pourrait toutefois s'attendre à ce que certains particuliers réorganisent leurs affaires en modifiant la date ou le montant de certains éléments de revenu et de déduction afin d'échapper à l'IMR. Cela réduirait évidemment le supplément de recettes estimé et le nombre de contribuables susceptibles d'être touchés.

Les estimations ne tiennent pas compte non plus des modifications fiscales instituées depuis 1982, ni des changements de pertes qui seraient reportées ou du crédit admissible pour impôts étrangers sous le régime de l'IMR. Ces éléments auraient des répercussions difficiles à prévoir sur les recettes fiscales.

Les tableaux 9 et 10 montrent le nombre de contribuables touchés et les recettes supplémentaires du fisc fédéral si un IMR avait été institué en 1982, en fonction de divers taux, assiettes et niveaux d'exemption. On entend par «contribuables touchés» les particuliers qui devraient payer plus d'impôt. Cela ne comprend pas les contribuables qui auraient dû calculer leur IMR pour vérifier si ce dernier dépassait leur impôt normal.

Tableau 9

Nombre de contribuables touchés selon la structure de l'IMR en 1982

	Niveau d'exemption	
	$25,000	$50,000
Assiette étroite «A»		
Taux de 10%	12,400	1,900
Taux de 17%	15,800	2,200
Assiette étroite «B»		
Taux de 10%	37,800	3,800
Taux de 17%	60,100	4,900
Assiette large		
Taux de 10%	61,200	5,700
Taux de 17%	100,100	7,100

Tableau 10

Hausse des recettes fédérales entraînée par diverses formules d'IMR en 1982

	Niveau d'exemption	
	$25,000	$50,000
	(millions de dollars)	
Assiette étroite «A»		
Taux de 10%	18	4
Taux de 17%	37	10
Assiette étroite «B»		
Taux de 10%	49	15
Taux de 17%	120	35
Assiette large		
Taux de 10%	76	22
Taux de 17%	192	54

Selon la formule choisie, le nombre de contribuables touchés par un IMR pourrait varier considérablement, allant de 1,900 (assiette étroite «A» exemption élevée, faible taux) à 100,100 (assiette large, faible exemption, taux élevé). Rappelons à titre de comparaison que le nombre de contribuables à haut revenu (plus de

$50,000) qui ne payaient pas d'impôt était d'environ 4,000 en 1982 et que 27,000 autres contribuables à revenu élevé subissaient un taux moyen d'impôt fédéral inférieur à 10 pour cent. C'est le choix de l'exemption qui exerce l'effet le plus marqué sur le nombre des contribuables touchés. Le nombre de particuliers ayant un IMR à payer lorsque l'exemption est fixée à $25,000 est de six à 16 fois plus élevé qu'avec une exemption de $50,000. Le choix de l'assiette pourrait aussi exercer une influence notable sur le nombre de contribuables touchés. Lorsqu'on remplace l'assiette étroite «A» par une assiette large, le nombre des contribuables touchés est multiplié par plus de cinq. Un IMR à assiette large accroîtrait également le nombre de contribuables obligés de remplir une formule d'IMR pour déterminer si l'impôt minimum s'applique ou non à leur cas. Le choix du taux d'imposition a moins d'effet sur le nombre des particuliers touchés que celui de l'assiette ou de l'exemption. Avec une exemption de $25,000, les contribuables devant payer un impôt minimum serait de 30 à 60 pour cent plus nombreux à un taux de 17 pour cent qu'avec un IMR à 10 pour cent, tandis qu'avec une exemption fixée à $50,000 la différence serait de 15 à 30 pour cent.

Les recettes supplémentaires fournies au fisc fédéral par ces formules d'IMR iraient de $4 à $192 millions, soit 0.06 à 0.76 pour cent du produit de l'impôt direct du fédéral en 1982. Les éléments qui influent le plus sur le rendement de l'impôt minimum sont l'exemption et le taux. Le choix d'un taux de 17 plutôt que de 10 pour cent ferait plus que doubler le rendement de l'IMR dans chacune des trois options d'assiette, tandis que la réduction de l'exemption de $50,000 à $25,000 aurait pour effet de tripler, et plus, le surcroît de recettes.

Le tableau 11 présente le nombre de contribuables touchés, par catégorie de revenu, par un IMR à assiette large comportant divers niveaux d'exemptions et d'imposition en 1982. On constate qu'avec une exemption de $25,000 et un taux de 10 pour cent, 83 pour cent des contribuables touchés par l'IMR auraient eu un revenu inférieur à $50,000. Si le taux avait été de 17 pour cent, 67 pour cent des contribuables touchés se seraient retrouvés dans cette catégorie. Avec une exemption de $25,000 et des taux de 10 et 17 pour cent, seulement 2.6 et 5.6 pour cent respectivement de tous les particuliers devant payer un IMR auraient eu un revenu supérieur à $100,000. Avec une exemption de $50,000 et des taux de 10 et 17 pour cent, aucun contribuable à revenu inférieur à $50,000 n'aurait été touché, mais 23.4 et 31.3 pour cent respectivement des particuliers ayant à payer l'IMR auraient eu un revenu supérieur à $100,000. On peut également noter que le nombre de contribuables touchés par un IMR comportant une assiette large et une exemption de $25,000 est très sensible au taux choisi, notamment pour un revenu compris entre $75,000 et $200,000.

La mise en œuvre d'un IMR au Canada réduirait sensiblement le nombre des contribuables à haut revenu qui ne paient pas d'impôt, sans toutefois le ramener à zéro. Certaines mesures, comme la déductibilité des pertes d'entreprise et des pertes en capital reportées, aussi bien dans le régime fiscal normal que dans le calcul de l'IMR, réduiraient les deux impôts. De même, l'étalement sur un groupe d'années auquel ont droit les agriculteurs et les pêcheurs ainsi que le crédit pour impôts étrangers permettrait peut-être à certains contribuables de continuer d'échapper à l'impôt. Par exemple, sur les 408,421 contribuables ayant un revenu

supérieur à $50,000 en 1982, environ 942 demeureraient non imposables après l'institution d'un IMR comportant une assiette étroite «B» une exemption de $25,000 et un taux de 10 pour cent. Même avec un IMR à assiette large, 320 contribuables continueraient de ne pas payer d'impôt.

Tableau 11

Nombre de contribuables touchés selon la catégorie de revenu en 1982 par un IMR à assiette large comportant différents taux et exemptions

		Exemption de $25,000		Exemption de $50,000	
Catégorie de revenu	Tous Contribuables	Taux de 10%	Taux de 17%	Taux de 10%	Taux de 17%
(millions de $)					
Moins de 20	10,322,471	0	0	0	0
20 - 40	4,019,122	39,609	46,711	0	0
40 - 50	470,849	11,076	20,717	0	0
50 - 75	282,704	7,335	21,746	3,177	3,402
75 - 100	66,765	1,590	5,319	1,164	1,466
100 - 200	46,447	920	4,305	773	1,183
200 et plus	12,505	648	1,342	556	1,038
Total	15,220,863	61,178	100,140	5,670	7,089

III. Conception et mise en œuvre d'un impôt minimum complémentaire

A. Introduction

Nous avons supposé au chapitre II que l'impôt minimum prenait la forme d'un impôt minimum de remplacement (IMR). Cependant, il pourrait également prendre la forme d'un impôt complémentaire ou d'une limitation des avantages fiscaux. Nous étudions dans ce chapitre la formule de l'impôt minimum complémentaire (IMC). Comme nombre des caractéristiques fondamentales de l'impôt minimum restent à peu près les mêmes quelle que soit la forme de celui-ci, l'étude de l'IMC sera surtout consacrée aux éléments qui le distinguent d'un IMR.

B. Conception d'un impôt minimum complémentaire

Un IMC joue essentiellement le rôle d'une taxe d'«accise» sur le recours excessif à une liste déterminée d'avantages fiscaux. Cet impôt aurait pour assiette cette liste de déductions et d'exclusions du revenu imposable, plus les déductions équivalentes à certains crédits d'impôt. Si le total dépassait l'exemption fixée, l'excédent serait frappé d'un impôt forfaitaire. Celui-ci serait ajouté à l'impôt normal à payer par le contribuable.

1. Taux de l'impôt et exemption

Le taux de l'IMC serait moins élevé que celui d'un IMR puisqu'il s'ajouterait à l'impôt normalement payable par le contribuable au lieu de le remplacer. Une deuxième raison tient au fait que nombre des avantages fiscaux assujetti à un IMC permettent de différer l'impôt plutôt que d'y échapper. Ainsi, même si son taux était faible, par exemple, de l'ordre de 5 à 10 pour cent, un IMC éliminerait les avantages dus au report de l'impôt, sauf dans les cas où l'impôt normal pourrait être différé pendant une longue période.

Un IMC comporterait une exemption de base qui limiterait les contribuables touchés aux particuliers qui réclament de fortes déductions. Par conséquent, si elle était fixée à un niveau suffisamment élevé, l'exemption permettrait d'orienter l'impôt vers les particuliers à haut revenu.

L'exemption pourrait prendre la forme d'une somme déterminée ou être égale au plus élevé d'une somme fixe ou de l'impôt normal dû par le contribuable.

L'utilisation de l'impôt normal du contribuable en guise de seuil d'application de l'IMC éviterait cet impôt complémentaire aux contribuables dont le revenu ne serait constitué que dans une faible proportion par des éléments jouissant d'avantages fiscaux. Autrement dit, si le revenu cotisé d'un particulier était élevé par rapport à son revenu bénéficiant d'abri fiscaux, son impôt normal dépasserait généralement l'IMC payable, de sorte qu'il échapperait à ce dernier. Cependant, l'utilisation de l'impôt normal en guise de seuil réduit aussi l'avantage fiscal que certains particuliers obtiennent en recourant plus largement à des dispositions fiscales avantageuses. Dans leur cas, l'utilisation accrue de ces dispositions abaisserait le seuil de l'exemption tout en accroissant le revenu assujetti à l'IMC.

2. Assiette

Le but d'un IMC n'est pas de soumettre à un impôt minimum une définition plus complète du revenu, comme dans le cas d'un IMR. Il s'applique plutôt à une assiette fiscale composée d'une série d'éléments jouissant d'un régime préférentiel. L'impôt pourrait être conçu de manière à frapper spécifiquement les éléments de ce genre qui contribuent dans une large mesure à réduire l'impôt à payer par les particuliers à haut revenu, auquel cas l'assiette pourrait être définie de manière assez étroite.

Il faut tenir compte de plusieurs facteurs pour définir l'assiette d'un IMC. En premier lieu, l'incorporation à l'assiette de certains éléments préférentiels, comme les gains en capital ou les dividendes, risquerait de les assujettir en fait à un taux marginal d'imposition plus élevé que le maximum prévu dans le barème normal de l'impôt. Le régime des gains en capital revêt une importance particulière à cet égard. Aux États-Unis, les gains en capital ont été exclus en 1978 de l'assiette de l'impôt minimum complémentaire des particuliers pour cette raison, et un impôt minimum spécial de remplacement a été institué.

L'incorporation de la moitié du crédit d'impôt pour dividendes dans l'assiette d'un IMC, comme il est indiqué plus loin, aurait pour effet de majorer le taux marginal d'imposition des dividendes de la moitié du taux de l'IMC. En conséquence, le taux marginal le plus élevé de l'impôt fédéral sur les dividendes versés par des sociétés canadiennes risquerait de dépasser 17 pour cent, le taux maximal du barème normal. Si l'on utilise l'impôt normal à payer comme seuil d'exemption, l'effet supplémentaire sur le taux marginal d'imposition n'est pas évident: il diminue ce taux marginal si le contribuable est imposé normalement à un taux marginal élevé, mais il l'accroît si le contribuable est normalement imposé à un faible taux marginal.

Un deuxième élément à prendre en considération pour définir l'assiette d'un IMC est le fait que l'incorporation des dispositions permettant de reporter l'impôt risque de les soumettre à une taxation trop lourde. Considérons par exemple un investisseur imposé à 50 pour cent qui investit dans la production d'un film certifié et peut abriter $100 de revenu courant en déduisant l'amortissement excédentaire admissible. Il aurait différé un impôt de $50 cette année-là, mais un IMC de 10 pour cent ramènerait le report à $40. Si, l'année suivante, il vendait son

investissement et devait récupérer le $100 d'amortissement excédentaire réclamé l'année précédente, il serait obligé de payer $50 d'impôt en plus cette année-là, s'il était encore imposable à 50 pour cent. Par conséquent, une pénalité fiscale de $10 aurait été en fait imposée à cet investissement. Le résultat pourrait ne pas être aussi négatif qu'il semble de prime abord en raison du report des $40 d'impôt à payer pendant une année. Cependant, ce serait un pur hasard si la valeur de ce report correspondait exactement à l'impôt. Si ce dernier était établi à un très faible taux, la pénalisation fiscale serait réduite au minimum.

Une solution au problème des reports consisterait à appliquer l'impôt minimum aux éléments bénéficiant d'un report, puis à tenir compte des biens détenus pendant une courte période en offrant au contribuable un crédit d'impôt. La seule autre solution semble être de n'appliquer l'IMC qu'aux exemptions fiscales pures et simples et à soumettre les reports d'impôt à d'autres règles.

Un troisième facteur dans la détermination de l'assiette d'un IMC est l'obligation de convertir les crédits d'impôt en déductions équivalentes pour que l'assiette soit uniforme.

Le crédit d'impôt pour dividendes pose deux problèmes structurels pour le calcul de la déduction équivalente. Le premier problème tient au taux marginal d'imposition à utiliser pour convertir le crédit en déduction. Par exemple, pour un particulier imposé à 50 pour cent, un crédit d'impôt de $5 équivaut à une déduction de $10, tandis que pour la personne qui paie 25 pour cent d'impôt, le même crédit équivaut à une déduction de $20. Ce calcul difficile peut être évité si l'on suppose que tous les particuliers sont imposés au taux marginal le plus élevé de l'impôt fédéral. C'est là une règle simple qui sous-évalue la déduction équivalente pour tous les particuliers sauf ceux imposés au taux marginal le plus élevé.

Le second problème tient à la correction qu'il faut apporter pour tenir compte de l'impôt ordinaire payable sur la majoration des dividendes. Là encore, une correction qui évite des effets discriminatoires consiste à calculer la déduction équivalente au crédit d'impôt pour dividendes en fonction de la moitié du crédit réclamé. Cette formule repose sur le raisonnement suivant: pour un particulier imposé au taux maximal, l'impôt supplémentaire sur les dividendes en l'absence du mécanisme de majoration et de crédit d'impôt serait égal à la moitié du crédit d'impôt pour dividendes[1].

On pourrait contester l'incorporation du crédit d'impôt pour dividendes dans la liste des dispositions préférentielles en faisant valoir que ce crédit contribue dans une large mesure à intégrer la fiscalité des particuliers et celle des sociétés, notamment dans le cas des petites sociétés privées. Y appliquer un impôt complémentaire serait contraire à cet objectif d'intégration.

---

[1] Pour un particulier imposé à 50 pour cent, l'impôt courant sur $100 de dividendes s'élève à $25, après déduction du crédit d'impôt pour dividendes de $50. L'impôt supplémentaire sans la majoration et le crédit serait de $25, soit la moitié du crédit d'impôt pour dividendes de $50.

L'incorporation à l'assiette d'un IMC du crédit d'impôt à l'investissement (CII), du crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS) et du crédit d'impôt à l'achat d'actions (CIAA) obligerait également à les convertir en déductions équivalentes imputables au revenu imposable. Dans la mesure où le contribuable en bénéficierait dans l'année en étant en mesure de reporter rétrospectivement des crédits d'impôt autrement inutilisables l'année même où il recevrait un remboursement du CII, ces crédits pourraient être inclus dans l'assiette de l'IMC. Comme dans le cas du crédit d'impôt pour dividendes, il faut utiliser un taux effectif d'imposition marginale pour calculer la déduction équivalente. La même méthode, qui consiste à employer le taux le plus élevé de l'impôt marginal fédéral (34 pour cent), pourrait être appliquée. Il en résulterait que la valeur d'un dollar supplémentaire de crédit d'impôt assujetti à l'IMC serait réduite d'environ trois fois le taux de l'IMC. Il faudrait envisager de réduire de l'IMC payable la diminution du prix de base rajusté d'un bien qui est entraînée par les crédits d'impôt réclamés. Le CII soulève également quelques autres questions en matière de report, tandis que le CII et le CIAA, à titre de crédits d'impôt fédéraux, font intervenir des considérations fédérales-provinciales particulières. Ces points sont étudiés ci-après.

3. Période de mesure

Comme il a été mentionné, un IMC est généralement considéré comme une taxe d'«accise» annuelle sur le recours excessif à certains avantages fiscaux. Deux questions doivent cependant être signalées au sujet des reports. La première tient au fait qu'un particulier pourrait être assujetti à l'IMC au cours d'une année où il subirait une perte nette. Par exemple, il pourrait essuyer une perte d'entreprise mais être passible de l'IMC à cause de l'excédent des DPA réclamées. Une solution possible consisterait à autoriser le report de l'IMC dû lorsque le contribuable aurait une perte d'exploitation inutilisée. Il faudrait pour cela réduire l'assiette de l'IMC du montant des pertes d'exploitation inutilisées, puis reporter ce montant. L'année où la perte serait réclamée, cet élément serait inclus dans l'assiette de l'IMC.

La deuxième question tient au fait que le contribuable n'est pas obligé de réclamer tout de suite la DPA et le CII. La DPA peut être «mise de côté» et reportée indéfiniment, tandis que le CII peut être reporté pendant sept ans. Le contribuable peut donc échelonner l'utilisation des avantages fiscaux afin d'échapper à l'IMC dans une année donnée. Cela ne bénéficierait au particulier que si le report de l'avantage fiscal était de courte durée. Lorsqu'il n'utilise pas une disposition avantageuse au cours de l'année, le contribuable risque aussi de renoncer au report en arrière d'une perte ou d'un crédit. Les particuliers peuvent reporter le CII sur les trois années précédentes, mais seulement après avoir réclamé le crédit maximal possible en regard de l'impôt courant. Ainsi, pour bénéficier de cette possibilité de report rétrospectif, le contribuable peut avoir à subir l'IMC.

4. Assujettis

Comme dans le cas de l'IMR, il faudrait retracer l'origine des revenus ou déductions de manière que les avantages fiscaux utilisés par une fiducie ou une société de personnes puissent être attribués aux bénéficiaires ou aux associés et inclus dans l'assiette de leur IMR. Les fiducies dont le revenu serait conservé au lieu d'être distribué devraient aussi être assujetties à l'IMC pour des raisons d'équité et pour ne pas constituer un moyen d'échapper à l'IMC.

Comme dans le cas de l'IMR, un IMC pourrait être jugé nécessaire dans le cas des compagnies soit parce qu'on estimerait qu'un impôt minimum doit être acquitté par les sociétés qui parviennent à ne pas payer leur juste part de l'impôt, soit parce que cela serait nécessaire pour empêcher les particuliers de transférer leurs avantages fiscaux à une société. Les considérations exposées à propos de l'IMR s'appliqueraient également à l'IMC, encore que ce dernier soulève moins de problèmes d'application aux groupes d'entreprises. Si le seul objectif était d'empêcher les particuliers d'échapper à l'impôt minimum, l'IMC devrait s'appliquer aux déductions ou crédits offerts aux sociétés qui sont analogues aux déductions ou crédits incorporés à l'assiette de l'IMC des particuliers. Les États-Unis maintiennent un impôt complémentaire au niveau des sociétés depuis 1969.

C. Mise en œuvre d'un impôt minimum complémentaire

1. Questions d'administration et d'observation

Un IMC visant une gamme limitée de dispositions préférentielles serait moins coûteux à administrer et à observer qu'un IMR. Il serait un peu plus facile de déterminer les personnes tenues de payer l'impôt minimum, les impôts supplémentaires à verser seraient plus certains et, si les dispositions de report étaient limitées, les exigences de tenue de registres seraient moins lourdes.

2. Questions fédérales-provinciales

Bien que l'IMC ait été présenté jusqu'ici comme un impôt fédéral, il faudrait également étudier la façon dont les provinces et territoires parties aux ententes de perception fiscale pourraient participer à un impôt minimum complémentaire. Un certain nombre de solutions pourrait être adopté. Par exemple, l'IMC au niveau fédéral pourrait être inclus dans l'impôt fédéral de base, de sorte que les provinces recevraient leur part de l'impôt provincial au taux normal, plus les surtaxes et autres rajustements provinciaux. Une autre solution consisterait à calculer séparément l'impôt ajouté dû à la province en appliquant le taux provincial d'imposition ou un taux uniforme à l'impôt ajouté dû au fisc fédéral.

Si les provinces participaient à un mécanisme d'IMA, des questions se poseraient aussi à l'égard du choix de l'assiette et du niveau de l'exemption. Certains des

crédits d'impôt susceptibles d'être incorporés à l'assiette d'un impôt complémentaire, — (les crédits d'impôt pour investissements et achat d'actions), s'appliquent uniquement au niveau fédéral et n'influent pas sur les recettes fiscales des provinces. S'ils étaient inclus dans l'assiette, il faudrait sans doute apporter des rajustements à l'impôt complémentaire sur lequel serait calculé l'impôt complémentaire provincial.

Si l'impôt normal dû par le particulier servait de seuil d'exemption pour l'application de l'IMC, il faudrait se demander s'il faut utiliser l'impôt combiné, fédéral et provincial, ou uniquement l'impôt dû à Revenu Canada. L'utilisation de l'impôt combiné occasionnerait des problèmes aux résidents du Québec. Ces questions devraient être débattues avec les provinces.

D. Incidence sur les recettes fiscales et sur les contribuables

L'effet de diverses formules d'impôt minimum complémentaire sur les recettes publiques et la répartition des contribuables touchés sont présentés à des fins d'illustration. Deux assiettes possibles de l'IMC sont fournies au tableau 12. Les

Tableau 12

Illustration: deux formules d'impôt minimum complémentaire

	Éléments assujettis à l'IMC	
	Assiette «D»	Assiette «E»
Éléments entrant dans le calcul du revenu net		
Excédent des frais d'intérêt sur les revenus de placements		X
Moitié exclue des gains en capital		X
Partie négative du revenu locatif résultant de la DPA sur les MURB	X	X
Déduction des investissements en fonds de forage (FEC)	X	X
Déduction relative aux films (DPA)	X	X
Déductions équivalantes aux crédits		
Crédit d'impôt pour dividendes		X
Crédit d'impôt à l'investissement	X	X
Crédit d'impôt à la recherche scientifique[1]	X	X
Crédit d'impôt à l'achat d'actions[1]	X	X

[1] Ces éléments n'influent pas sur les résultats de simulation présentés ci-après parce qu'ils n'étaient pas disponibles en 1982.

Tableau 13

Nombre de contribuables touchés par diverses formules d'impôt minimum complémentaire en 1982

	Niveau d'exemption		
	$20,000	$20,000 ou impôt fédéral si supérieur à $20,000	$30,000
Assiette «D»	5,000	4,000	2,000
Assiette «E»	52,000	47,000	25,000

Tableau 14

Recettes fédérales produites par diverses formules d'impôt minimum complémentaire en 1982, avec un taux de 5 pour cent

	Niveau d'exemption		
	$20,000	$20,000 ou impôt fédéral si supérieur à $20,000	$30,000
		(millions de dollars)	
Assiette «D»	6	5	5
Assiette «E»	71	54	53

assiettes «D» et «E» sont analogues aux assiettes étroites «A» et «B» dans l'illustration relative à l'IMR. Trois niveaux d'exemption sont présentés: $20,000, $30,000 et le plus élevé de $20,000 ou de l'impôt normal dû au gouvernement fédéral[2]. Un seul taux d'impôt complémentaire, 5 pour cent, est utilisé dans l'illustration. Des taux supérieurs ou inférieurs accroissent ou diminuent les recettes fiscales en conséquence, sans pour autant modifier le nombre de contribuables touchés si l'on suppose que le comportement de ces derniers ne change pas.

Les tableaux 13 et 14 montrent le nombre de contribuables qui auraient été touchés et les recettes qu'auraient perçues le fisc fédéral si ces diverses formules d'IMC avaient été instituées en 1982.

---

[2] L'impôt fédéral s'entend de l'impôt avant le crédit pour impôts étrangers, mais après l'abattement du Québec.

Un nombre relativement faible de contribuables, entre 2,000 et 5,000, auraient été touchés dans le cas de l'assiette «D». Si l'on avait adopté l'assiette «E», leur nombre aurait plus que décuplé. Par exemple, avec une exemption de $20,000, le nombre de particuliers touchés passe de 5,000 à 52,000. L'assiette «E» comprend trois avantages fiscaux qui ne sont pas inclus dans l'assiette «D»: la moitié exonérée des gains en capital, l'excédent des frais d'intérêt et la déduction équivalente au crédit d'impôt pour dividendes.

Comme le montre le tableau 14, les recettes fournies au fisc fédéral par un IMC de 5 pour cent appliqué à l'assiette «D» n'auraient été que de $5 ou $6 millions en 1982. L'assiette plus large «E» aurait produit des recettes égales à plus de 10 fois ce montant, soit de l'ordre de $53 à $71 millions. Il est évident qu'un taux plus élevé permet d'accroître les recettes: un impôt de 10 pour cent doublerait presque les recettes obtenues, tout dépendant de la réaction des contribuables à l'augmentation d'impôt.

Le tableau 15 présente la répartition des contribuables touchés par les diverses formules d'IMC en 1982, en fonction de leur revenu. Les contribuables de toutes les catégories de revenu sont touchés par cet impôt. Cela est dû au fait que l'IMC ne comporte pas d'examen direct du revenu. Cependant, c'est dans les tranches supérieures de revenu qu'on trouve la plus forte proportion de particuliers touchés. Par exemple, avec l'assiette «D» et une exemption de $20,000, 0.01 pour cent

Tableau 15

Nombre de contribuables touchés, par catégorie de revenu en 1982, par diverses formules d'impôt complémentaire (à un taux de 5 pour cent)

Catégorie de revenu	Ensemble des contribuables	Assiette «D»		Assiette «E»	
		Exemption de $20,000	Exemption de $20,000 ou impôt fédéral[1]	Exemption de $20,000	Exemption de $20,000 ou impôt fédéral[1]
(milliers de $)					
Moins de 20	10,322,471	109	109	338	338
20 - 40	4,019,122	678	678	2,589	2,589
40 - 50	470,849	270	270	4,001	4,001
50 - 75	282,704	1,442	1,442	15,078	15,078
75 - 100	66,765	904	859	9,305	9,305
100 - 200	46,447	881	608	14,230	11,967
200 et plus	12,505	820	388	6,439	4,012
Total	15,220,863	5,104	4,354	52,020	47,330

[1] L'exemption est égale à $20,000 ou à l'impôt fédéral s'il dépasse $20,000.

seulement des contribuables ayant un revenu inférieur à $50,000 auraient payé un supplément d'impôt, tandis que 1 pour cent des contribuables à revenu supérieur à $50,000 auraient été touchés.

Le tableau 15 montre également l'effet produit sur le nombre des contribuables touchés, par catégorie de revenu, lorqu'on utilise l'impôt fédéral normal comme seuil d'exemption. Cette option réduit le nombre de contribuables touchés, mais seulement lorsque leur revenu dépasse $75,000.

Un dernier aperçu de l'effet d'un IMC est fourni par le nombre de contribuables ayant un revenu de plus de $50,000 qui auraient continué de ne pas payer d'impôt malgré l'impôt minimum complémentaire. Avec l'assiette «D» et une exemption de $20,000, 2,700 contribuables à haut revenu seraient demeurés non imposables en 1982, leur nombre tombant à 1,600 avec l'assiette «E» et une exemption de $20,000.

IV. Conception et mise en œuvre d'une limitation des avantages fiscaux

A. Introduction

La méthode de la limitation des avantages fiscaux (LAF) est analogue à l'IMR et à l'impôt minimum complémentaire en ce sens qu'elle vise à restreindre les avantages que le contribuable retire d'une combinaison de dispositions fiscales. Elle en diffère en ce sens que, au lieu d'établir une assiette distincte de celle de l'impôt normal, la méthode de la LAF restreint le montant des déductions, exemptions ou crédits susceptibles de réduire l'impôt normal. Au lieu de soumettre les avantages fiscaux excessifs à un taux spécial d'imposition, la LAF s'applique dans le cadre du régime fiscal normal de façon que le contribuable soit en fait imposé à son taux marginal normal sur les avantages fiscaux utilisés dans une mesure excessive. Les excédents de déductions fiscales qui ne seraient pas utilisables dans l'année pourraient être reportés. Cette méthode est analogue au régime actuel des déductions pour amortissement (DPA) à l'égard des biens de location, qui ne peuvent servir à créer une perte au cours de l'année. La DPA inutilisable ou excédentaire est reportée. Parmi les autres éléments assujettis à des restrictions dans le régime fiscal actuel figurent les dons de charité admissibles (20 pour cent du revenu), les cotisations aux REER (20 pour cent du revenu salarial) et la déduction pour frais de garde d'enfant (les deux tiers du revenu salarial). La LAF y ajouterait une restriction globale de l'utilisation de certains avantages fiscaux dans l'année.

B. Conception d'une limitation des avantages fiscaux

Dans la méthode de la LAF, le montant total d'un certain nombre de déductions susceptibles d'être imputées au revenu imposable serait limité à une certaine proportion, par exemple la moitié, du revenu total calculé avant défalcation de certains postes. Ainsi, au moins la moitié de ce revenu total corrigé serait assujettie à l'impôt. Une autre méthode consisterait à limiter les déductions à une somme fixe (par exemple $25,000) ou à la moitié du revenu total si elle dépassait ce montant. La plupart des contribuables à revenu inférieur échapperaient ainsi à la limitation des avantages fiscaux réclamés. On détermine l'impôt à payer en appliquant les taux normaux d'imposition au revenu imposable, lequel est obtenu en soustrayant du revenu total les exemptions et déductions admissibles. Les avantages fiscaux dont la déduction ne serait pas autorisée dans l'année pourraient être reportés sur les années suivantes. Un mécanisme spécial de report prospectif devrait être établi, puisque les avantages fiscaux ne peuvent pas tous être reportés à l'heure actuelle.

1. Taux de l'impôt et exemption

La LAF ne nécessiterait pas de structure distincte, puisqu'elle consisterait à interdire la déduction de certains avantages dans le calcul du revenu imposable. Comme il a été indiqué, on pourrait prévoir une exemption de base dans la définition du plafond admissible de déductions, de manière que la LAF touche surtout les contribuables à haut revenu.

2. Assiette

Les avantages fiscaux visés par une LAF pourraient être les mêmes que ceux qui seraient inclus dans l'assiette de l'IMR, ou être différents. L'assujettissement de dispositions particulières à la LAF pose un certain nombre de questions techniques, étudiées ci-après.

Si l'on suppose que les déductions préférentielles étaient autorisées à concurrence d'au moins la moitié du revenu total, l'incorporation de la moitié exonérée des gains en capital aux fins de la LAF ne pourrait jamais alourdir à elle seule la taxation des gains en capital. Le taux marginal d'imposition de ces derniers ne serait donc pas modifié. L'inclusion de la moitié exonérée des gains en capital dans le champ d'application de la LAF servirait principalement à limiter l'utilisation d'autres avantages fiscaux en combinaison avec le régime préférentiel des gains en capital.

Une question importante posée par la conception d'une LAF est la façon d'y intégrer le recours excessif aux crédits d'impôt préférentiels. Le mécanisme de conversion des crédits en déductions équivalentes qui avait été exposé dans le cas de l'impôt minimum complémentaire serait inapplicable à la LAF. Il faudrait plutôt procéder à un examen en deux étapes: d'abord comparer les déductions préférentielles au revenu total, puis examiner les crédits d'impôt préférentiels en regard de l'impôt autrement payable. Si les déductions préférentielles étaient limitées à la moitié du revenu total, les crédits du même genre pourraient eux aussi être restreints à la moitié de l'impôt direct normal avant déduction des crédits. Cette restriction serait analogue à celle qui s'appliquait au crédit d'impôt à l'investissement avant le 20 avril 1983: ce crédit ne pourrait dépasser $15,000, plus la moitié de l'impôt en sus de $15,000. Dans le cas des particuliers ayant uniquement des déductions ou des crédits préférentiels, ce mécanisme d'examen en deux étapes permet de ne limiter qu'à la moitié au plus la réduction de l'impôt autrement payable. Lorsque le contribuable peut se prévaloir à la fois de déductions et de crédits d'impôt préférentiels et que ces deux catégories sont définies au sens large de manière à inclure tous les avantages fiscaux, cet examen en deux étapes permet de réduire l'impôt autrement payable jusqu'aux trois quarts au maximum: la moitié par l'utilisation des déductions et la moitié du solde (c'est-à-dire le quart) par l'application des crédits d'impôt.

Le crédit d'impôt pour dividendes ne saurait être assujetti à la LAF sans résultat négatif. En premier lieu, une limitation de ce crédit d'impôt serait contraire à l'intégration de la fiscalité des particuliers et des compagnies, notamment dans le

cas des petites sociétés commerciales. En second lieu, elle risquerait d'influer de manière complexe sur les taux marginaux d'imposition des dividendes, tout dépendant des cas d'espèce et de la mesure dans laquelle le contribuable serait assujetti aux restrictions touchant les avantages fiscaux. En troisième lieu, la limitation n'aurait pas un effet uniforme sur les dividendes et les gains en capital. En effet, l'exclusion de la moitié des gains en capital serait visée par la première étape d'examen (c'est-à-dire la limitation des déductions préférentielles à la moitié du revenu), mais les dividendes sont touchés par la deuxième étape (c'est-à-dire la restriction des crédits d'impôt à la moitié de l'impôt). Or il n'existe pas de relation systématique entre les plafonds prévus aux deux étapes.

Le crédit d'impôt à l'investissement (CII), le crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS) et le crédit d'impôt à l'achat d'actions (CIAA) pourraient être désignés comme crédits préférentiels. La partie éventuellement inutilisée de ces crédits pourrait être reportée dans la mesure permise par les règles actuelles. Étant donné que, dans la méthode de la LAF, les crédits d'impôt ne permettent jamais de ramener l'impôt à zéro, leur «remboursabilité» (comme dans le cas du CII) devient sans objet, puisque l'impôt à payer serait toujours supérieur au montant admissible des crédits d'impôt. Le CII et le CIAA, à titre de crédits strictement fédéraux, soulèvent des questions fédérales-provinciales, qui sont examinées plus loin.

3. Période de mesure

Une question cruciale dans la conception d'une LAF est la méthode de report de l'excédent éventuel des crédits d'impôt préférentiels. Étant donné qu'un grand nombre des avantages fiscaux susceptibles d'être touchés par la LAF ne peuvent actuellement être reportés aux années antérieures ou futures, un nouveau mécanisme devrait être mis en place. Il pourrait prendre la forme d'une disposition distincte de report pour chaque avantage fiscal visé ou d'un système général de report qui, pour plus de simplicité, s'appliquerait à un ensemble d'avantages fiscaux regroupés. Pour illustrer la dernière solution, considérons par exemple un particulier dont le revenu est de $70,000 avant déductions. En l'absence de LAF, supposons qu'il ait droit aux déductions suivantes:

Cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite	$ 5,500
Excédent de frais de possession	$20,000
Déduction pour amortissement sur MURB	$10,000
Exemptions personnelles	$15,000
	$50,500

Si le contribuable était autorisé à ne déduire que la moitié de son revenu total, il lui resterait un excédent de déduction de $15,500 qu'il ne pourrait utiliser dans l'année. Il pourrait réclamer cet excédent (en totalité ou en partie) au cours d'une année future dans la mesure où ses déductions seraient inférieures cette année-là à la moitié de son revenu total. Dans cette méthode, l'excédent de $15,500, au lieu d'être réparti entre les divers éléments de déduction, est comptabilisé à un poste distinct de déduction utilisable au cours des années futures. Un mécanisme du même genre pourrait être mis en place pour le report des crédits d'impôt.

4. Assujettis

La LAF ne s'appliquerait qu'aux particuliers et aux fiducies. Elle pourrait en principe être étendue aux compagnies, mais les avantages fiscaux offerts à ces dernières diffèrent sensiblement, par leur nature et leur portée, de ceux dont peuvent se prévaloir les particuliers. En conséquence, la LAF aurait probablement des effets assez différents sur les sociétés, de sorte qu'il faudrait concevoir des dispositions différentes pour éviter des anomalies. Par exemple, la limitation d'avantages tels que la déduction pour amortissement à la moitié du revenu pourrait être justifiable dans le cas des particuliers, mais serait extrêmement contraignante pour les industries de capital. Des considérations analogues à celles que soulève l'IMR interviendraient également si l'on voulait appliquer la LAF aux sociétés, notamment en ce qui concerne la mesure du revenu. Des problèmes se posent par exemple lorsqu'on veut regrouper les bénéfices des sociétés faisant partie d'un même groupe ou définir convenablement la dépréciation économique dans une entreprise.

C. Mise en œuvre d'une limitation des avantages fiscaux

1. Questions d'administration et d'observation

La LAF consiste à restreindre l'utilisation de certains avantages fiscaux dans le cadre du régime normal. Elle n'exige donc aucun impôt distinct, à l'inverse de l'IMR ou de l'impôt complémentaire. La mesure dans laquelle une LAF accroîtrait le fardeau de Revenu Canada et des contribuables dépendrait surtout de la nature et du nombre des avantages fiscaux visés. Les dispositions de report accroîtraient la complexité du système et les exigences de tenue de registres.

2. Questions fédérales-provinciales

Comme la LAF s'inscrirait dans le cadre du régime fiscal normal, son effet sur les provinces serait le même que celui de la fiscalité ordinaire. Toute restriction des déductions modifierait automatiquement le revenu imposable et l'impôt fédéral de base, accroissant du même coup les recettes des provinces participant aux ententes de perception fiscale. Les provinces bénéficieraient également de la limitation des crédits dont le coût est partagé, comme le crédit d'impôt pour dividendes et le CIRS. Cependant, si des crédits d'impôt dont le coût n'est pas partagé, comme le CII et le CIAA, étaient visés par la LAF, une hiérarchisation des crédits serait nécessaire pour permettre de répartir le montant admissible entre les crédits à coût partagé et les crédits strictement fédéraux.

D. Incidence sur les recettes fiscales et sur les contribuables

Nous étudions ici les recettes supplémentaires que produirait une limitation des avantages fiscaux ainsi que la répartition des contribuables touchés, selon leur revenu. Trois formules possibles, soit les options «F», «G», et «H», sont présentées à titre d'illustration. L'option «F» limite une très vaste gamme d'avantages fiscaux, comme dans la formule d'IMR à assiette large présentée au tableau 8. Elle restreint les déductions préférentielles à $25,000 ou à la moitié du revenu total avant déduction de tout avantage, si elle est supérieure à $25,000. Les crédits d'impôt sont limités à $10,000 ou à la moitié de l'impôt fédéral, avant la déduction des crédits d'impôt, si celle-ci dépasse $10,000. Les seuils de $25,000 et $10,000 ont été choisis pour permettre à la plupart des Canadiens à revenu faible ou moyen d'échapper aux restrictions. Les options «G» et «H» appliquent la limitation à une gamme restreinte d'avantages fiscaux comme dans les formules «A» et «B», respectivement, d'IMR à assiette étroite, sauf que les exemptions personnelles de base du régime normal restent autorisées. La différence entre ces options tient au fait que les gains en capital, le crédit d'impôt pour dividendes et les frais excédentaires de possession sont limités dans la formule «G» et exclus du champs de l'option «H». Ces options ne comportent aucun seuil de $25,000 pour les déductions préférentielles, de sorte qu'elles sont limitées à la moitié du revenu total. Cependant, le seuil de $10,000 est maintenu pour les crédits d'impôt.

Les tableaux 16 et 17 indiquent le nombre de contribuables qui auraient été touchés et les recettes fédérales qui auraient été obtenues si ces formules de LAF avaient été instituées en 1982. Les contribuables touchés doivent s'entendre ici des particuliers qui auraient payé plus d'impôt à cause de la LAF en 1982. Les estimations ne tiennent pas compte des éventuels rajustements compensatoires de l'impôt au cours des années ultérieures sous l'effet du report des excédents de déductions et de crédits — un facteur qui pourrait réduire sensiblement le surcroît net de recettes fourni par une LAF à long terme.

Tableau 16

Nombre de contribuables touchés par une limitation des avantages fiscaux en 1982

	Nombre de contribuables touchés			
	Limitation des déductions	Limitation des crédits d'impôt	Nombre total touché	Hausse des recettes fédérales
				(millions de $)
Option «F»	48,000	39,000	81,000	447
Option «G»	16,000	30,000	40,000	267
Option «H»	2,000	1,000	2,000	6

Le tableau 16 présente le nombre total des particuliers touchés et le supplément de recettes fourni par les trois options. Les deux premières ont un effet assez appréciable sur les recettes et visent un nombre relativement restreint de contribuables. L'option «H» , qui ne s'applique pas à la partie exonérée des gains en capital, à l'excédent des frais de possession et au crédit d'impôt pour dividendes, exerce un effet très modeste tant sur les recettes fiscales que sur les contribuables.

Le tableau 17 présente la répartition des contribuables qui auraient été touchés par les diverses formules de LAF en 1982, en fonction de leur revenu. Il en ressort que les trois options touchent principalement les contribuables dont le revenu dépasse $50,000. Ces derniers représentent plus de 80 pour cent de l'accroissement des recettes fiscales. Les seuils de $25,000 et $10,000 dans l'option «F» permettent aux contribuables à revenu modique (moins de $20,000) d'échapper entièrement aux effets négatifs de la limitation. On pourrait relever le seuil afin d'atténuer l'effet de la LAF sur les contribuables dont le revenu est compris entre $20,000 et $50,000.

Les formules «F» et «G» de la LAF qui sont présentées ici auraient réduit sensiblement le nombre de contribuables à haut revenu qui ne paient pas d'impôt. Des 4,000 contribuables non imposables ayant un revenu de plus de $50,000 en 1982, seulement 1,781 auraient continué de ne pas payer d'impôt dans l'option «F» et 2,618 dans l'option «G» . Par contre, l'option «H» aurait permis de ne réduire que légèrement le nombre des particuliers échappant à l'impôt: 3,578 contribuables à revenu élevé auraient continué de ne pas payer d'impôt en 1982.

Tableau 17

Nombre de contribuables touchés et hausse des recettes fédérales par catégorie de revenu en 1982, selon diverses méthodes de limitation des préférences fiscales

		Option «F»		Option «G»		Option «H»	
Catégorie de revenu	Tous contribuables	Nombre touché	Hausse, recettes fédérales	Nombre touché	Hausse, recettes fédérales	Nombre touché	Hausse, recettes fédérales
(milliers de $)	(milliers de $)	(milliers de $)	(millions de $)	(milliers de $)	(millions de $)	(milliers de $)	(millions de $)
Moins de 20	10,322	0	0	3	1	0.6	0.2
20 - 40	4,019	14	12	7	8	0.5	0.4
40 - 50	471	15	24	7	17	0.1	0.03
50 - 75	203	27	73	16	49	0.7	0.7
75 - 100	67	9	43	6	32	0.1	0.2
100 - 200	46	11	94	6	66	0.1	2.5
200 et plus	13	5	202	3	94	0.1	2.1
Total	15,221	81	447	40	267	2.2	6.2

V. Résumé

Ce document visait à fournir à tous les Can diens intéressés des renseignements pertinents afin qu'ils puissent contribuer à la conception d'un impôt minimum qui soit aussi simple et juste que possible.

L'actuelle *Loi de l'impôt sur le revenu* autorise le contribuable à soustraire de nombreux crédits d'impôt, déductions et exclusions. En l'absence d'une limitation globale de ces avantages fiscaux, certains particuliers à haut revenu ont pu s'organiser de manière à ne payer guère ou pas du tout d'impôt. On a proposé un impôt minimum afin de corriger cette situation. Ce document fournit des renseignements de fond sur la conception d'un impôt minimum et sur ses répercussions.

Le premier chapitre présente le profil des particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt. Il en ressort que le fardeau fiscal des contribuables à revenu élevé dépend beaucoup de la définition du revenu et de la durée sur laquelle on observe l'évolution de leur revenu et de leurs impôts.

La publication intitulée *Statistiques fiscales* de Revenu Canada révèle que 5,515 contribuables ayant un revenu cotisé total de plus de $50,000, soit 1.3 pour cent de cette catégorie de contribuables, ne payaient aucun impôt personnel en 1982. Cependant, l'exactitude des chiffres de revenu et d'impôt fournis par ces statistiques soulève de nombreuses interrogations. Lorsque ces chiffres sont corrigés dans le cadre des données disponibles, on constate que les contribuables à revenu élevé sont moins nombreux et que le nombre de ceux qui ne paient aucun impôt tombe aux environs de 4,000.

Lorsqu'on observe le fardeau fiscal des particuliers à revenu élevé sur une période plus longue, c'est-à-dire sur huit ans, on constate que la proportion de ceux qui ne payaient guère ou pas du tout d'impôt est nettement plus faible, ne représentant peut-être qu'un dixième du nombre observé au cours d'une année particulière. Cela est dû tant à la variabilité des revenus dans le temps qu'à la tendance des taux d'imposition à s'établir à un niveau moyen plus raisonnable lorsqu'on calcule cette moyenne sur plusieurs années. Rares sont les particuliers qui ont eu un revenu élevé année après année. Plus rares encore sont ceux qui parviennent à la fois à maintenir un revenu élevé et à échapper totalement ou presque à l'impôt durant plusieurs années.

Les dispositions fiscales qui apparaissent comme les principales cause du faible taux d'imposition de certains particuliers à haut revenu au cours d'une année donnée sont le crédit d'impôt pour dividendes, l'exonération de la moitié des gains en capital et la déductibilité totale des intérêts sur les emprunts contractés à des

fins de placement. Les abris fiscaux offerts pour stimuler certains genres d'investissements comme les immeubles résidentiels à logements multiples, les films canadiens et l'exploration pétrolière, de même que les incitations plus générales à l'investissement comme l'amortissement accéléré et les crédits d'impôt à l'investissement, contribuent également de façon appréciable à réduire les impôts des particuliers à haut revenu. De façon générale, les réductions importantes d'impôt sont dues soit au régime fiscal des revenus de placements, soit aux encouragements à l'investissement.

L'utilisation de tel ou tel avantage fiscal par les particuliers à haut revenu varie considérablement d'une année à l'autre, à mesure que de nouvelles dispositions sont offertes ou que les encouragements existants sont modifiés ou éliminés. En fonction de ces changements et de la réaction du contribuable, le nombre et le profil des particuliers à revenu élevé évoluent également.

Le document présente trois méthodes possibles pour répondre aux préoccupations suscitées actuellement par les contribuables à revenu élevé qui ne paient pas d'impôt. Dans la méthode de l'impôt minimum de remplacement, un particulier qui recevrait un revenu non imposé appréciable (grâce aux exemptions, déductions ou crédits d'impôt disponibles) par rapport à son revenu imposable devrait calculer un impôt minimum sur une assiette élargie et acquitter cet impôt s'il était supérieur à ses obligations fiscales établies d'après les règles normales. Dans la méthode de l'impôt complémentaire, un impôt à faible taux forfaitaire s'appliquerait à certains avantages fiscaux que le contribuable réclamerait dans l'année au-delà d'une exemption de base fixée à un certain niveau. Dans la méthode de la limitation des avantages fiscaux, le montant total que le contribuable pourrait déduire au titre d'un certain nombre d'avantages fiscaux spécifiés serait limité à une certaine proportion, par exemple la moitié, de son revenu total (ou de l'impôt à payer dans le cas des crédits d'impôt) calculé avant déduction des avantages fiscaux visés.

Le document a exposé de manière approfondie un certain nombre de questions de fond posées par la conception d'un impôt minimum. Ces questions sont rappelés brièvement ci-après.

1. Portée de l'impôt minimum

L'une des questions les plus fondamentales est de déterminer les avantages fiscaux qui devraient être visés par un impôt minimum. Le crédit d'impôt pour dividendes, l'exclusion de la moitié des gains en capital et l'excédent des frais d'intérêt sur les revenus de placements sont les éléments qui permettent le plus souvent aux particuliers à revenu élevé d'échapper à l'impôt. Toutefois, ce sont également les dispositions qui présentent le plus de difficultés lorsque l'on veut élaborer un impôt minimum. Le fait que les revenus provenant des sociétés aient généralement déjà été imposés au niveau de ces dernières, la possibilité qu'un impôt minimum fasse passer la taxation effective des gains en capital et des dividendes au-dessus de ce qu'elle serait d'après le régime fiscal normal et la difficulté que pose la définition d'une déduction excessive au titre des intérêts sont quelques-uns des problèmes étudiés dans le document.

Une autre difficulté, dans la détermination de la portée d'un impôt minimum, tient aux dispositions qui permettent de différer ou de reporter l'impôt. Comme les revenus différés finissent par être imposés, l'application d'un impôt minimum, l'année où ces revenus sont différés, sans un mécanisme approprié de report, risquerait de les soumettre à une imposition excessive. Cela serait le cas lorsque la période de report serait courte et que l'avantage représenté par le report de l'impôt serait inférieur au supplément appliqué par l'impôt minimum. Il n'existe pas de solution simple à ce problème.

Il serait difficile, sur le plan administratif, d'incorporer à l'assiette d'un impôt minimum les éléments qui ne sont pas déclarés à l'heure actuelle dans les formulaires d'impôt. Par exemple, l'amortissement accéléré de toute une gamme d'investissements, la possibilité d'utiliser la comptabilité de caisse et diverses techniques de fractionnement du revenu permettent aux contribuables à revenu élevé de payer l'impôt sur une somme inférieure à leur revenu économique. L'assujettissement de ces éléments à un impôt minimum entraînerait des frais appréciables d'administration et d'observation, tout particulièrement si les règles auxquelles ils sont soumis dans le régime fiscal normal n'était pas modifiées. Cela obligerait les contribuables à tenir deux séries de registres, l'une pour l'impôt normal et l'autre pour l'impôt minimum. Si l'on tient vraiment à mettre un frein à l'utilisation de ces dispositions pour réduire les impôts à payer, on peut se demander s'il ne serait pas préférable d'adopter des mesures correctives dans le cadre du régime fiscal normal plutôt que d'instaurer un impôt minimum.

Une question générale posée par la définition de l'assiette de l'impôt minimum tient au fait que tous les avantages fiscaux offerts dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* servent des fins économiques ou sociales valables. En conséquence, le choix des avantages à réintégrer dans l'assiette de l'impôt minimum serait arbitraire. Une façon d'éviter les distinctions arbitraires consisterait à adopter une assiette aussi large que possible. Cependant, cela accroîtrait considérablement la complexité de l'impôt.

L'impôt minimum de remplacement ainsi que la limitation des avantages fiscaux peuvent être conçus de manière à s'appliquer à une large assiette. Par contre, l'impôt minimum ne devait s'appliquer qu'à un nombre restreint d'avantages fiscaux, un impôt compémentaire pourrait se révéler plus simple à mettre en place et à administrer.

2. Taux de l'impôt minimum

Un impôt complémentaire comporterait probablement un taux forfaitaire peu élevé. Comme il s'ajouterait à l'impôt normalement dû par le contribuable, un impôt complémentaire à taux élevé infligerait un fardeau global excessif à certains contribuables et risquerait d'accroître sensiblement le taux marginal d'imposition de certains éléments de revenu.

Un impôt minimum de remplacement peut comporter un taux unique ou suivre un barème progressif. D'après le document, si l'on veut que l'impôt s'applique à l'utilisation «excessive» des avantages fiscaux, son taux ne doit pas dépasser la

moitié des taux de l'impôt ordinaire. Cela réduirait les anomalies susceptibles d'être entraînées dans le régime fiscal des gains en capital et des dividendes, dont le taux effectif d'imposition est actuellement la moitié des taux normaux.

Une limitation des avantages fiscaux, par contre, assujettit les dispositions préférentielles utilisées par le contribuable à son taux normal d'imposition marginale. Étant donné qu'elle ne constitue pas un impôt distinct, il n'est pas nécessaire de préciser un taux particulier. Le supplément d'impôt versé sur l'utilisation excessive des avantages fiscaux dépend cependant de la durée qui s'écoule avant que les excédents reportés de déductions ou de crédits puissent être réclamés.

3. Application de l'impôt minimum dans un cadre annuel ou compte tenu des variations dans le temps

Cette question fait bien ressortir le compromis difficile à établir entre l'équité et la simplicité. Un impôt minimum établi strictement dans un cadre annuel serait le plus simple à administrer. Cependant, étant donné les fluctuations que les déductions et les impôts normaux accusent d'une année à l'autre pour de nombreux contribuables, cette méthode aurait des résultats inéquitables. Le document expose un certain nombre de mécanismes de report pour chaque option d'impôt minimum.

4. Impôt de remplacement ou complémentaire

Un impôt minimum pourrait être élaboré en fonction de deux grand objectifs possibles. D'une part, il pourrait être conçu de façon que tous les contribuables à revenu élevé paient un minimum d'impôt, peu importe la composition de leur revenu ou de leurs déductions. Dans cette méthode, l'impôt s'appliquerait uniquement aux contribuables à haut revenu qui jouissent d'un faible taux effectif d'imposition dans le régime normal. L'impôt minimum de remplacement et la limitation des avantages fiscaux sont manifestement les mieux adaptés à cet objectif. D'autre part, l'impôt minimum pourrait être conçu de façon qu'un minimum d'impôt soit versé par le contribuable sur des éléments spécifiés de revenu exonéré, de déduction ou de crédit d'impôt. Un impôt minimum complémentaire serait le mieux adapté à cette fin.

Pour faciliter l'évaluation de ces questions de conception, le document a présenté des estimations des recettes que produiraient diverses formules d'impôt proposées à titre d'illustration, ainsi que du nombre de contribuables touchés. Bien que l'éventail des résultats varie considérablement selon l'assiette, l'exemption et le taux d'imposition choisis, il n'est pas certain que l'une quelconque de ces formules produirait des recettes appréciables.

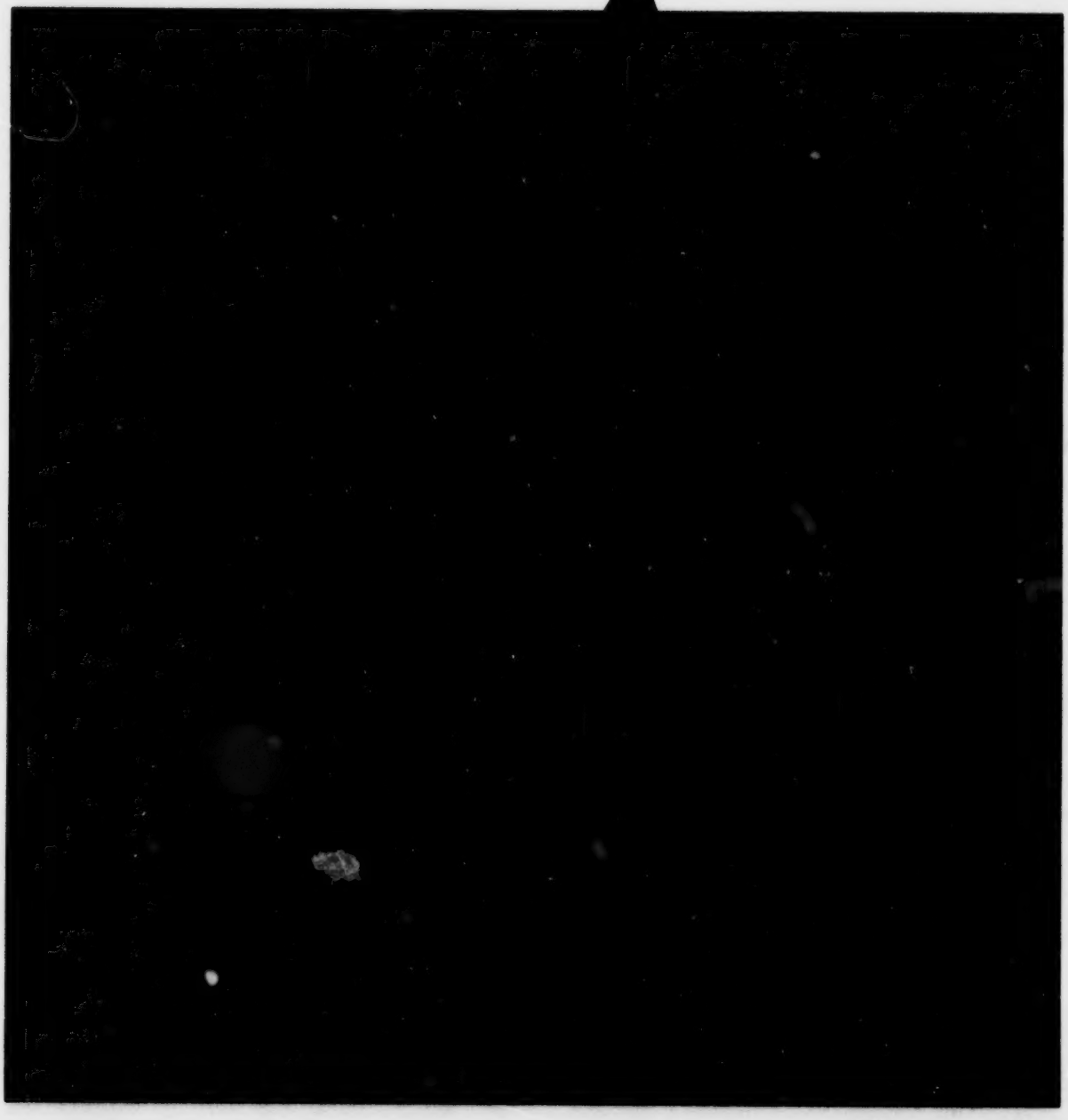
Enfin, un impôt minimum est inévitablement complexe. Cependant, s'il est bien conçu, il peut rendre le régime fiscal plus équitable et faire correspondre un peu plus les obligations fiscales des contribuables à leur capacité contributive.

Executive Summary

A Minimum Tax for Canada

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

May 1985



Canada

Executive Summary

A Minimum Tax for Canada

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
May 1985

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Table of Contents

Introduction 1

Background 2

- Some High-Income Earners Pay No Tax 2
- Definition of Total Income Has Shortcomings 3
- Adjusted Gross Income Is a Better Measure 3
- Those Paying Little Tax Should Also Be Included 4
- Types of High-Income Earners Who Paid Little or No Federal Income Tax 4
- Why They Paid Little or No Federal Income Tax 5

Possible Types of Minimum Tax 7

- Alternative Minimum Tax 7
- Add-on Minimum Tax 9
- Limit on Tax Preferences 10

Tax Revenue Raised from Applying a Minimum Tax 12

Considerations in the Design and Implementation of a Minimum Tax 13

Conclusion 15

Introduction

The underlying intent of Canada's personal income tax system is to tax people fairly. This requires that all Canadians pay their share of tax. Their tax liabilities should reflect their abilities to pay. At the same time, however, the tax system allows a certain number of tax deductions and tax credits that are designed to meet some important social and economic objectives. For instance, the investment tax credit is designed to encourage businesses to invest in new, modern equipment. There also are special deductions and credits for business activities in such areas as oil and gas exploration and scientific research and development. The incentives stimulate activity in these areas. Similarly, for social policy purposes, individuals who donate money to a registered charity are allowed to deduct the amount from taxable income. Other deductions include personal exemptions and the special deductions from tax of the first $1,000 of qualifying investment and pension income.

Individuals who make use of such tax deductions and credits pay less income tax than they otherwise would. Indeed, according to taxation statistics published by Revenue Canada, some high-income Canadians pay no personal income tax. This fact has raised concerns about the fairness of the tax system.

The federal government believes that all Canadians should contribute their fair share to the tax revenue needed to finance government services. To achieve the goal of greater tax fairness, the government is proposing to introduce a minimum tax on personal incomes effective from the 1986 taxation year.

It is, however, a complicated task to design and implement such a minimum tax. Many complex tax structure and policy issues must be considered. To obtain public input on how these issues should be resolved, the government has published a discussion paper entitled *A Minimum Tax for Canada*.

The discussion paper is intended to inform interested Canadians of: (1) the profile of higher-income individuals who pay little or no personal income tax and why this occurs; (2) the possible ways of putting the concept of a minimum tax into practice; and (3) the practical implications of imposing a minimum tax.

The analysis in the discussion paper deals primarily with the federal income tax. It does address, however, the issue of provincial participation in the different types of minimum tax structures examined. Two provinces have recently proposed to implement tax provisions that in part address the concerns about higher-income individuals paying little or no tax. The federal government intends to consult with the provinces to ensure the greatest possible federal-provincial harmonization in this area.

Consultations with the public will begin immediately to allow ample opportunity for public input and adequate time to make decisions on the form of the minimum tax before the end of 1985.

This summary of the discussion paper is intended to give readers only a brief overview of the critical issues involved. Those wanting a more detailed and technical presentation are referred to the discussion paper, which can be obtained by writing to the Department of Finance, Ottawa, K1A 0G5 or by calling (613) 995-2855.

Background

Some High-Income Earners Pay No Tax

When the issue of high-income earners paying no tax is raised in public by the media or other interested parties, the statistics usually referred to are those published by Revenue Canada in *Taxation Statistics*.

These statistics, which are prepared from information provided on individual tax returns, are shown in Table 1. For 1982 (the latest year for which complete data

Table 1

Number of Non-Taxable Filers Over 1972-1983
Based on Income Figures in Constant 1982 Dollars

	Non-taxable filers[1]			
	Income $50,000 and over		Income $200,000 and over	
	Number	Per cent of filers in the income range	Number	Per cent of filers in the income range
1972	775	0.3	57	0.5
1975	1,345	0.4	76	0.7
1977	2,004	0.5	91	0.8
1978	8,376	2.0	325	2.5
1981	10,536	2.3	498	3.6
1982	5,515	1.3	215	1.5
1983[2]	7,036	1.7	240	1.8

[1] These figures differ from those reported in *Taxation Statistics* because the $50,000 and $200,000 income limits are defined in constant 1982 dollars for all the years chosen for purposes of this table. *Taxation Statistics* for 1981, for example, reported 8,031 tax filers paying no tax who had incomes of $50,000 and over in 1981 dollars.
[2] Preliminary statistics for 1983.

Source: Revenue Canada, *Taxation Statistics* for various years.

are available), the number of Canadians with "total assessed incomes" of $50,000 or over who paid no income tax was 5,515, or 1.3 per cent of all tax filers in that income range.

In the 10-year period leading up to 1982, the proportion of non-taxpaying filers in the $50,000 and over income group (based on constant 1982 dollars) rose from 0.3 per cent in 1972 to 2.3 per cent in 1981 before dropping significantly to 1.3 per cent in 1982. The preliminary statistics for 1983 show an increase to 1.7 per cent. The proportion of non-taxpaying filers in the $200,000 and over income range followed a similar pattern.

Definition of Total Income Has Shortcomings

Revenue Canada's statistics are based on a definition of total assessed income as shown at the bottom of page 1 of the T1 General Individual Income Tax Return. For any individual tax filer, this definition of total income is not necessarily the same as economic income – that is, the income actually received or earned. This is because of a number of exclusions and inclusions that are involved in Revenue Canada's definition of total income.

Some important items included in Revenue Canada's income definition cause total assessed income to overstate economic income. One such inclusion is the grossed-up value of dividend receipts from Canadian corporations; in effect, 50 per cent more is reported than is actually received in dividends, as part of the system to integrate the taxation of corporate and individual income. Also included in the definition are the amounts transferred between registered pension plans. A third item is the reporting of investment income on a gross basis, which does not take into account the interest costs and other carrying charges incurred in earning the investment income. In all three cases, adjustments are made subsequently in the tax return.

There are, at the same time, some important exclusions from Revenue Canada's definition which result in an understatement of economic income for some tax filers. One such exclusion is the non-taxable part of capital gains. Another is the exclusion of a portion of accrued but unrealized interest income.

Adjusted Gross Income Is a Better Measure

Given the shortcomings of total assessed income as a measure of economic income, the discussion paper uses an alternative income measure, known as "adjusted gross income". This is calculated by adjusting total assessed income for most of the major exclusions and inclusions that can be identified in the taxation statistics.

If adjusted gross income is used instead of total assessed income, the result is a significant drop in the number of high-income filers and also a significant drop in the number of those high-income filers who pay no tax. The data also reveal that the proportion of tax filers with large differences between these two income measures is very high among those with large amounts of investment income.

From these observations, it is obvious that the analysis of the tax burden of high-income filers is very sensitive to the definition of income used. Since adjusted gross income is a more accurate measure of economic income, it is the definition used in the analysis in the discussion paper and in this summary.

Those Paying "Little" Tax Should Also Be Included

While public attention has focused largely on high-income earners who pay no tax, there are also significant numbers of such individuals who pay low amounts of personal income tax. To provide a proper evaluation of the situation, the analysis was extended to include all high-income individuals who pay less than 10 per cent of adjusted gross income in federal income tax.

As Table 2 shows, 3,995 tax filers with adjusted gross incomes of $50,000 or more paid no tax in 1982, while 26,983 paid tax of 10 per cent or less of their incomes. In effect, 30,978 individuals, or 7.6 per cent of total tax filers earning $50,000 and over, paid little or no federal income tax.

Table 2

Distribution of High-Income Filers ($50,000 and Over in Adjusted Gross Income) By Average Federal Tax Rates in 1982

Average federal tax rate[1]	Number	Per cent of total
Zero	3,995	1.0
0.1 - 10 per cent	26,983	6.6
Over 10 per cent	377,443	92.4
Total	408,421	100.0

[1] Defined as federal taxes payable, before foreign tax credits and the Quebec abatement, as a percentage of adjusted gross income.

Source: Revenue Canada, T1 sample. This is a sample of returns of tax filers stratified by variables such as income, occupation and region. All subsequent tables are also based on this data source unless stated to the contrary.

Types of High-Income Earners Who Paid Little or No Federal Income Tax

The occupations of tax filers can be determined according to their main source of income. The statistics show that among higher-income earners, farmers and fishermen, business proprietors, property owners and investors were much more likely to be among those paying a tax rate of 10 per cent or less than were employees or professionals.

Only a minority of high-income earners, however, were able to maintain this low-tax position over a number of years. An analysis of high-income tax filers in the 1972-1979 period shows that, of those who paid little or no tax, very few were able to sustain this situation for more than one year.

Consequently, when a longer-run perspective of the tax burden of high-income individuals is taken, it is found that the proportion consistently paying little or no tax is markedly smaller, perhaps less than one-tenth that observed in any single year. This arises both from the volatility in income over time and the tendency for tax rates to average out to reasonable levels over a number of years, since many tax concessions provide a deferral of tax liability rather than an outright exemption.

Why They Paid Little or No Federal Income Tax

The prime sources of tax reduction are shown in Table 3, which itemizes the amounts by which high-income earners paying little or no tax were able to reduce their taxable income in 1982 through the use of a variety of deductions and credits. (In the case of tax credits, the table shows their deduction equivalent, that is, the amount of income effectively sheltered by the credit. This allows a direct comparison to be drawn between deductions and tax credits.)

In general, the major reductions in taxes result either from the manner in which investment income is taxed or from incentives to encourage investment. Business losses are also a significant cause of reduced taxes, but these can arise both from real business losses and from the use of tax incentives such as accelerated capital cost allowances.

The table clearly shows that one of the main sources of tax reduction was the dividend tax credit; both its frequency of use and the average amount of credit claimed were high. Viewed only at the personal income tax level, the gross-up and dividend tax credit structure serves to reduce significantly the tax burden of the individual. However, an important consideration is the fact that dividends are paid out of the after-tax earnings of corporations and the dividend tax credit is designed to reduce the double taxation of dividend income. A more complete view of the tax burden on dividend income would therefore take into account taxes paid at both the corporate and personal levels.

The second most important item is the tax exemption for half of realized capital gains. However, in the case of capital gains on shares, the exemption serves to offset taxes that may have already been paid at the corporate level.

Carrying charges (mainly interest expenses) in excess of investment income are the third most significant source of low average tax rates for high-income earners. The number of high-income, low-taxpaying individuals in this circumstance is small, but the average amounts claimed are quite large.

Table 3

Sources of Low Tax Rates for High-Income Filers
Paying Average Federal Tax Rates of 10 Per Cent or Lower in 1982

Item	Total amount	Number of filers claiming item	Average amount claimed
	($ millions)		($)
Adjusted gross income	2,250	30,978	72,600
Investment items			
Deduction equivalent of dividend tax credit	404	18,771	21,500
Capital gains exclusion	251	15,621	16,100
Carrying charges in excess of investment income	129	4,215	30,600
Deduction equivalent of investment tax credit	72	3,622	19,900
Negative net rental income from MURBs	63	4,266	14,800
Excess capital loss on private business securities	43	1,357	31,700
Drilling fund investment incentives	27	1,543	17,500
Film investment incentives	13	1,196	10,900
Allowable prior year business losses	40	928	43,100
Allowable prior year capital losses	6	903	6,600
Business losses			
Current year business losses	122	5,206	23,400
Current year farming losses	41	2,275	18,000
Social policy items			
Registered pension plan contributions (employees only)	7	2,880	2,400
RRSP contributions	80	14,120	5,600
Charitable donations	38	13,312	2,900
Alimony deductions	43	2,154	20,100
Medical expenses	26	2,258	11,500
Gifts to the Crown	21	319	65,800

The general investment tax credit, as well as the specific tax incentives to encourage certain types of investment such as multiple unit residential buildings (MURBs), Canadian films, and petroleum exploration ventures also led to significant reductions in the taxes paid by high-income earners in the 1982 data examined in the discussion paper. Some of these, such as the MURB provisions, are now being phased out. But others, such as the scientific research tax credit (SRTC), have been introduced since 1982. Social policy deductions, such as those related to pensions, charitable donations, alimony, medical expenses and gifts to the Crown, are less important in terms of their impact on total taxable income for this high-income group of tax filers, although the average amount claimed is significant in some cases.

Possible Types of Minimum Tax

Three general types of minimum personal income tax are described in the discussion paper. They are: (1) Alternative Minimum Tax, (2) Add-on Minimum Tax, and (3) Limit on Tax Preferences.

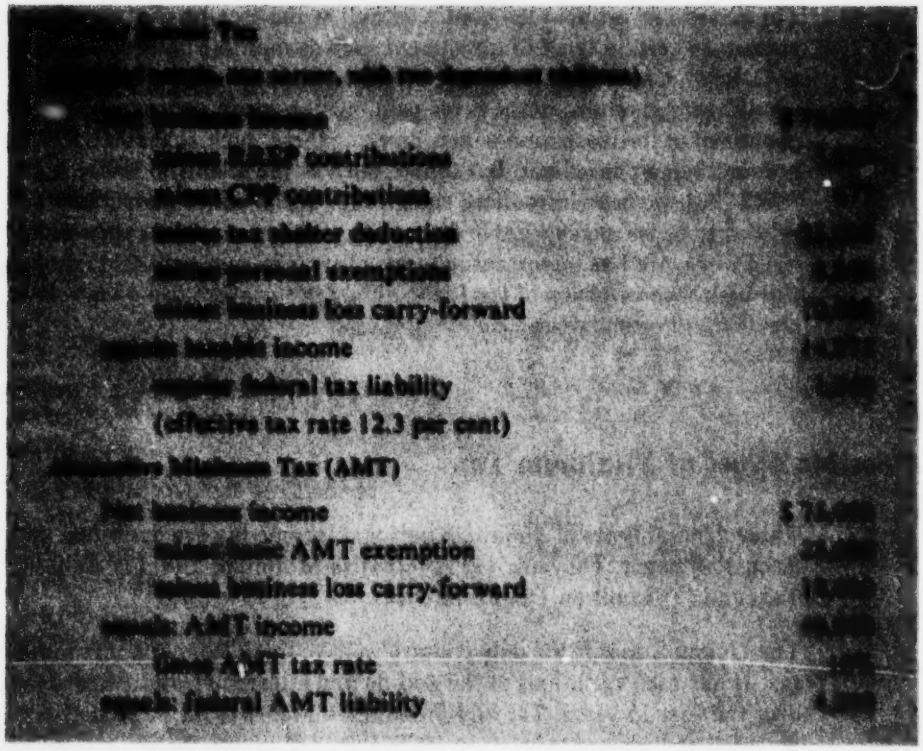
The United States is the only country to have implemented a minimum income tax. It has used variations of the add-on and alternative minimum tax structures over the past 15 years. The add-on minimum tax was introduced at both the personal and corporate levels in 1969. It was replaced at the personal level by an alternative minimum tax in 1983. A limit on tax preferences approach was considered in 1969 but not adopted.

The following briefly describes the three different minimum-tax approaches.

Alternative Minimum Tax (AMT)

An alternative minimum tax establishes a separate tax structure that would parallel the regular income tax. The alternative system would have a lower rate, but it would be applied to a broader definition of income. Whereas numerous exemptions and deductions can be claimed in the regular tax system, the alternative system would permit only a few of these. Exactly which exemptions and deductions are permitted in the minimum tax has significant effects on its impact, scope and structure. Among those allowed in the alternative system would be a substantial basic exemption. This would be necessary to avoid placing an excessive tax burden on low- and middle-income tax filers.

After making the required calculations of taxes owed under both the regular and alternative approaches, the tax filer would then pay the higher amount. This is illustrated in a hypothetical example cited below for the 1984 taxation year. It should be noted that the example is a simplified portrayal of both the regular and alternative tax calculations.



In this case, the tax filer would pay $4,000 in total tax, since the AMT liability exceeds the regular tax liability.

The amount of the basic AMT exemption would obviously be an important factor in determining how many non-taxpaying, high-income individuals would have to pay more tax. Another factor would be the AMT rate. The rate would have to be high enough to ensure that high-income earners pay a reasonable amount of tax, but still low enough to avoid weakening a number of incentives provided in the current *Income Tax Act*.

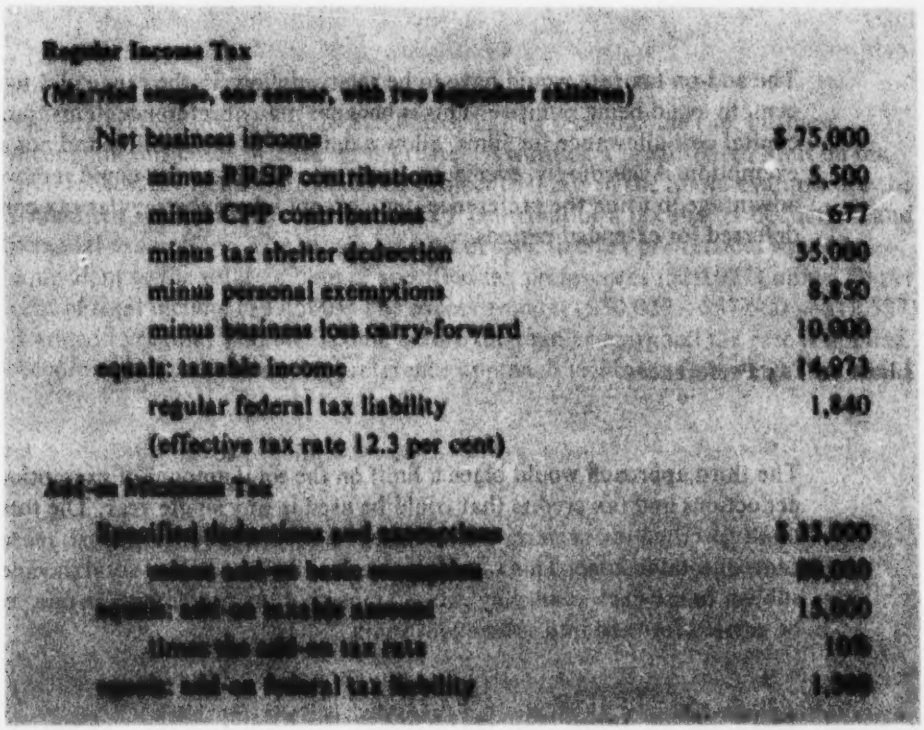
Given that the implementation of an alternative minimum tax would result in different measures of taxable income, tax credits and unused previous-year losses than those calculated for the regular tax system, a separate system would have to be provided for the treatment of the carry-over of losses and unused tax credits. A separate system would also be required for estimating the allowable foreign tax credit that could be claimed against the AMT liability.

The introduction of a minimum tax would not be a one-time change to the income tax system. In keeping with the concept of two parallel tax systems, whenever changes were introduced in the regular tax system, consideration would have to be given to appropriate matching adjustments and transitional arrangements for the AMT system.

Add-on Minimum Tax

The imposition of an add-on minimum tax would mean the placing of a tax on the excessive use of certain preference items – that is, certain exemptions, deductions and tax credits. For an individual tax filer, these specified preference items would be added up. If they exceeded a basic exemption level, then a flat-rate tax would be applied to the excess. The resulting add-on tax would be combined with the regular tax liability to arrive at the total personal income tax owed by the individual.

The following simplified hypothetical example illustrates how an add-on minimum tax approach would work.



Regular Income Tax	
(Married couple, one earner, with two dependent children)	
Net business income	$ 75,000
minus RRSP contributions	5,500
minus CPP contributions	677
minus tax shelter deduction	35,000
minus personal exemptions	8,850
minus business loss carry-forward	10,000
equals: taxable income	14,973
regular federal tax liability	1,840
(effective tax rate 12.3 per cent)	
Add-on Minimum Tax	
Specified deductions and exemptions	$ 35,000
minus add-on basic exemption	20,000
equals: add-on taxable amount	15,000
times the add-on tax rate	10%
equals: add-on federal tax liability	1,500

In this case, the tax filer has only one deduction that is included in the specified list of preference items for the add-on tax. This is the $35,000 deduction for a tax shelter investment. The add-on basic exemption is assumed to be $20,000 and the add-on tax rate to be 10 per cent. The total personal income tax paid would be $3,340, which is the sum of the regular federal tax liability and the add-on federal tax liability.

As the example indicates, the amount of add-on tax an individual has to pay does not relate to the individual's income. Rather, the tax depends on the amounts of preferences used. Given that the add-on minimum tax is not structured as a tax on income, it would be more appropriate to apply the tax to those individuals who are using large amounts of a limited list of tax concessions. This, combined with a relatively high exemption level, would serve to better target the add-on tax at higher-income individuals.

The effect of the add-on minimum tax, aside from increasing the tax burden on those using large amounts of selected preference items, is to lower the tax benefits gained from the additional use of these items. For example, an individual in the 50-per-cent regular tax bracket facing a 10-per-cent add-on tax, would have his or her tax saving from any additional use of preference items (beyond the exemption level) reduced from 50 per cent to 40 per cent.

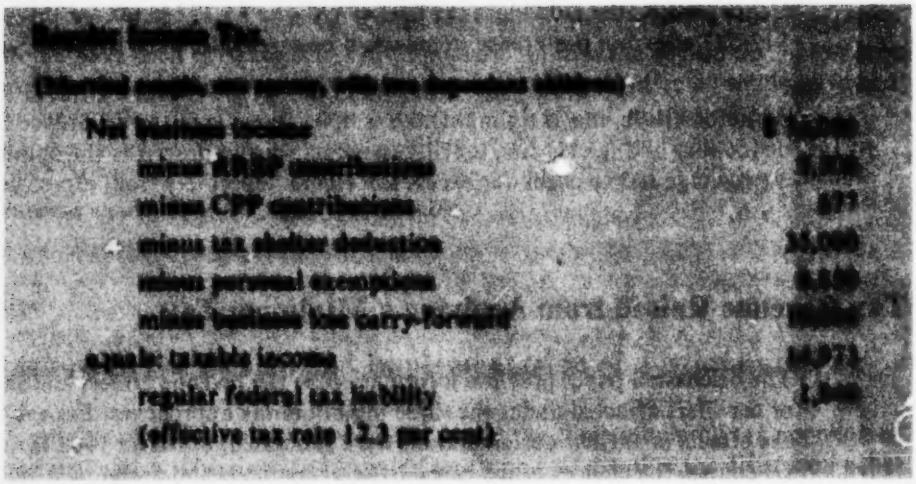
The add-on tax rate would have to be relatively low, in the range of 5 to 10 per cent, to avoid being punitive. This is because many preference items, such as capital cost allowance for films, allow a deferral of tax liability and not an exemption. Accordingly, even such a low rate of add-on tax could remove any advantage in using the preference item, except where the regular tax could be deferred for extended periods.

Limit on Tax Preferences

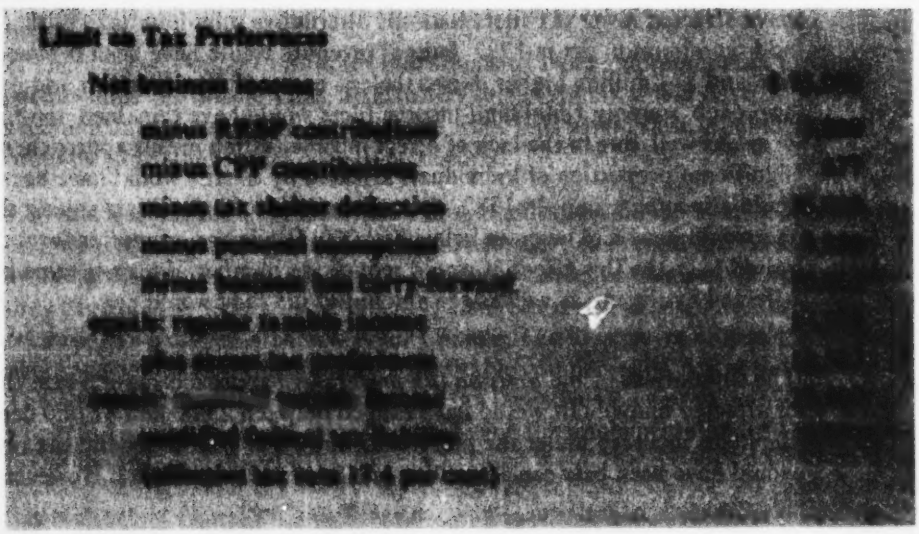
The third approach would place a limit on the total amount of exemptions, deductions and tax credits that could be used in any single year. The total amount of all specified tax preferences would be restricted to some proportion, say 50 per cent, of total income. This would ensure that at least half of total income would be subject to tax each year. Any excess amount of tax preferences in one year could be carried forward into subsequent years.

This approach differs from the alternative and add-on systems in that it does not require setting up a separate tax base alongside the regular income tax system. As a result, in a limit on tax preference approach, excess preference items are taxed at the taxpayer's regular marginal tax rate rather than at a special rate as is the case in the other two approaches.

The following hypothetical example shows in a simplified way how the limit on tax preference approach could work.



Tax preferences are limited to $25,000 or half of total income (net business income, in this case), whichever is greater. Assuming a broad-based limit on tax preferences, the items that would be subject to limits in the above example are the deductions for RRSP contributions, CPP contributions, tax shelter deduction, and personal exemptions. The excess amount of specified tax preferences would be equivalent to the total amount of specified tax preferences ($50,027) minus 50 per cent of total income ($37,500). The excess amount ($50,027 – $37,500 = $12,527) is added to regular taxable income before the regular marginal tax rate is applied. Accordingly, the limit on tax preference approach yields the following:



Consequently, the individual tax filer would owe $4,777 in tax for this year. The $12,527 of excess preference items could be carried forward to future years.

As noted above, this is a simplified example. Because of the difference between deductions and tax credits, the discussion paper also describes the option of having a two-stage test to check for excess tax credits separately from excess deductions.

Tax Revenue Raised from Applying a Minimum Tax

The discussion paper provides information on the revenue effects and the number of tax filers affected under the three minimum tax approaches. For each approach, the effects of various design options were simulated, based on 1982 taxation data. Of course, the choices of tax rates, basic exemptions and preference items to be subject to a minimum tax play a key role in the results of the simulations.

A minimum tax will not completely eliminate the statistical phenomenon of non-taxable, high-income individuals since some of the deductions being claimed by such individuals, such as prior year business losses, would remain unaffected by any minimum tax, certainly to the extent that they are real losses and not losses created by tax preferences.

In the simulations of the *alternative minimum tax*, the number of tax filers who would have paid extra tax ranged from 1,900 to 100,000, depending on the assumptions. However, even using the broadest definition of income, 320 high-income individuals would have remained non-taxable in 1982. The federal revenue gained from an AMT would have ranged from $4 million to $192 million.

Simulations of the *add-on minimum tax* show that this type of approach would have affected fewer tax filers than the alternative minimum tax. With a 5-per-cent add-on minimum tax in 1982, federal revenues would have been between $5 million and $74 million higher. Nevertheless, even with the broadest add-on tax approach, roughly 1,600 high-income filers would have remained non-taxable that year. As well, due to the lack of direct income testing in this approach, a significant proportion of individuals affected by the tax would have been in the middle-income group. In 1982, up to 20 per cent of individuals paying the add-on tax would have had incomes below $50,000. While the exemption level could be raised to lessen this effect, it would reduce the number of high-income individuals affected by the tax as well as the amount of tax they would pay.

The simulations of the *limit on tax preferences* approach showed that the number of affected individuals would have ranged between 2,000 and 81,000 depending on the items included under the preference limit. The gain in federal tax revenue would have been between $6 million and $447 million in 1982. However, since

excess tax preferences could be carried over into future years, the revenue gain would have been partially offset in later years. As with the add-on tax, unless large exemptions are allowed, a significant proportion of those affected would have had incomes below $50,000. If a broad range of preference items is limited, the number of non-taxable, high-income filers would have been reduced to 1,781 in 1982. With a very narrow range of preference items limited, 3,578 high-income earners would have remained non-taxable.

Considerations in the Design and Implementation of a Minimum Tax

A number of issues arise in considering any of the three minimum tax approaches outlined above. These are addressed in much greater detail in the discussion paper.

1. Difficult choices will have to be made in deciding which preference items – that is, which exemptions, deductions and tax credits – should be subject to a minimum tax. Every preference item was at one time put into the personal income tax system for a good reason. Thus, the introduction of a minimum tax, which would reduce the effectiveness of preference items, raises serious economic and social policy questions as well as complex technical considerations. A list of possible items for inclusion in a minimum tax base is provided below. For each item, the question is: Should an individual be subject to extra tax if the use of this preference item reduces his or her income tax below a certain, acceptable amount? Another way of putting the question is: If an individual's income tax payable falls below a specified amount, which preference items should the individual be prevented from using in order to raise his or her tax liability back up to an acceptable level? This question will require very careful consideration within the context of overall government policy. Hence, public input on this matter will be particularly important. The following is a list of potential preference items. The "off-form" items are those that are not now reported on personal income tax returns. The "on-form" items are currently reported on the returns.

2. There may be opportunities for individuals to avoid a minimum tax through partnerships and trusts. Thus, an effective minimum tax would have to accommodate partnerships and trusts as well. This would raise a number of complex issues that would have to be resolved.

3. While it is not contemplated that a minimum tax would necessarily apply at the corporate level, special provisions may be necessary to prevent individuals from avoiding the minimum tax by shifting tax preferences or income to corporations they control. The federal government is also releasing a paper, *The Corporate Income Tax System: A Direction for Change*. The illustrative proposal in that paper would increase the number of profitable companies paying corporate tax. The possible changes to the structure of tax incentives suggested in this paper would have to be reviewed prior to considering the implementation of a minimum tax at the corporate level.

List of Potential Preference Items for Inclusion in or Exclusion from a Minimum Tax

"Off-form" Items

Work-in-progress for professionals
Income stradition and splits
Employer pension plan contributions
Northern benefits
Cash basis accounting for farmers and fishermen
Accelerated depreciation

"On-form" Items

Items to the measurement of net income
Excluded portion of realized capital gains
Dividends (without gross-up and tax credit)
Negative portion of rental income arising from CCA on MURBs
$500 scholarship income exclusion
RRSP and registered pension plan deductions
RHOSP deductions
CPP and UIC contribution deductions
Child care expense deduction
Interest expenses in excess of investment income
Employee stock option benefits
Alimony deduction
Allowable business investment losses deduction for Canadian-controlled private corporation shares or debt
Canadian exploration expense deduction
Film investment deduction
Tuition fee deduction
Union and professional dues deduction

Other exemptions and deductions
Personal exemptions (basic, married, age, children)
Disability deduction
Medical expense deduction
Charitable contribution deduction
$1,000 investment income deduction
$1,000 pension income deduction
Gifts to the Crown deduction
Education deduction
Forward-averaging deduction

Credits
Foreign tax credit
Dividend tax credit
Overseas employment tax credit
Investment tax credit
Child tax credit
Political contributions tax credit
Scientific research tax credit
Share purchase tax credit
Federal tax reduction

4. A minimum tax structure would require complex legislation and would raise the administrative and compliance burden for taxpayers and Revenue Canada, such as in the keeping of extra records and in the completion and assessment of tax returns.

5. A minimum tax would restrict the access of some individuals to tax incentives. This could result in unequal access to an incentive across seemingly similar individuals as well as reducing the effectiveness of the incentive. The importance of such uneven restrictions on tax incentives will have to be weighed against improving the general fairness of the income tax in the design of a minimum tax.

Conclusion

The purpose for introducing a minimum tax is to increase the fairness of the federal personal income tax system.

It is clear that whatever the design of a minimum tax, it will not be simple and may raise only a modest amount of tax revenue. However, a minimum tax, if properly designed, can increase the fairness of the tax system and better equate tax liability with an individual's ability to pay. The purpose of the discussion paper is to provide sufficient relevant information so that all interested Canadians can assist in designing a minimum tax that will be as simple and fair as possible.

Sommaire

Un impôt minimum au Canada

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Mai 1985

Canada

Sommaire

Un impôt minimum au Canada

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Mai 1985

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

Introduction 1

Contexte 2

- Certains contribuables à haut revenu ne paient pas d'impôt 2
- La définition du revenu total laisse à désirer 2
- Le revenu brut rajusté reflète mieux la réalité 3
- Les particuliers payant peu d'impôt devraient aussi être visés 4
- Catégories de particuliers à haut revenu ne payant guère ou pas d'impôt . 5
- Raisons de leur faible taux de cotisation 5

Formules possibles d'impôt minimum 7

- Impôt minimum de remplacement 7
- Impôt minimum complémentaire 9
- Limitation des avantages fiscaux 10

Recettes estimatives fournies par un impôt minimum 12

Conception et mise en oeuvre d'un impôt minimum 13

Conclusion 15

Introduction

Le but fondamental du régime fiscal des particuliers au Canada est d'imposer les contribuables de manière équitable. Pour ce faire, il faut que tous les Canadiens paient leur part d'impôt. Leurs obligations fiscales devraient donc refléter leur capacité contributive. Simultanément, le régime fiscal offre un certain nombre de déductions et de crédits d'impôt qui ont pour but de satisfaire certains objectifs économiques et sociaux importants. Par exemple, le crédit d'impôt à l'investissement vise à encourager les entreprises à investir dans du matériel moderne. Les entreprises bénéficient également de déductions et de crédits spéciaux pour des activités telles que l'exploration pétrolière et gazière et la recherche et le développement. Ces encouragements stimulent l'activité dans ces domaines. De même, à des fins de politique sociale, le particulier qui fait un don à un organisme de charité agréé peut en déduire le montant de son revenu imposable. Les particuliers bénéficient aussi des exemptions personnelles et d'une déduction spéciale de $1,000 au titre des revenus de placements et de pensions admissibles.

Ceux qui se prévalent de ces déductions et crédits paient moins d'impôt. En fait, d'après les statistiques fiscales publiées par Revenu Canada, certains Canadiens à haut revenu ne paient aucun impôt sur leur revenu. On en est donc venu à s'interroger sur l'équité du régime fiscal.

Le gouvernement fédéral estime que tous les Canadiens devraient payer leur juste part des recettes fiscales nécessaires au financement des services publics. Dans le but d'améliorer l'équité du régime fiscal, le gouvernement se propose donc d'instaurer un impôt minimum sur le revenu des particuliers à compter de l'année d'imposition 1986.

Cependant, la conception et la mise en oeuvre d'un impôt minimum ne sont pas chose facile. Nombre de questions complexes touchant la structure et la politique de l'impôt doivent être prises en considération. Aussi, le gouvernement a-t-il publié un document d'étude intitulé *Un impôt minimum au Canada* afin d'obtenir les vues du public sur la manière dont ces questions doivent être réglées.

Ce document a pour objet d'informer les Canadiens: 1) du profil des particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt, et des raisons à l'origine de cette situation; 2) des moyens de mettre en pratique le principe d'un impôt minimum; et 3) des répercussions pratiques de l'application d'un impôt minimum.

L'analyse fournie dans le document porte principalement sur la fiscalité fédérale. Elle évoque cependant la participation des provinces aux diverses formules envisagées d'impôt minimum. Deux provinces ont proposé récemment des dispositions fiscales qui répondent en partie aux préoccupations que soulève la

question des contribuables à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt. Le gouvernement fédéral se propose de consulter les provinces afin d'assurer la plus grande harmonisation fédérale-provinciale possible dans ce domaine.

Les consultations commenceront immédiatement afin que le public ait amplement l'occasion de faire connaître son opinion et que le gouvernement dispose d'un délai suffisant pour déterminer la forme de l'impôt minimum avant la fin de 1985.

Ce sommaire du document d'étude vise à donner un aperçu seulement des grandes questions en jeu. Les lecteurs désireux d'obtenir plus de détails et des renseignements techniques sont priés de se reporter au document principal, qui peut être obtenu du ministère sur demande. S'adresser au Ministère des Finances, Ottawa, K1A 0G5, ou composer le (613) 995-2855.

Contexte

Certains contribuables à haut revenu ne paient pas d'impôt

Lorsque l'on évoque en public, dans les médias ou ailleurs, la question des personnes à revenu élevé qui ne paient pas d'impôt, les chiffres généralement cités sont ceux que publie Revenu Canada dans ses *Statistiques fiscales*.

Ces chiffres, qui sont établis à partir des déclarations d'impôt des particuliers, sont présentés au tableau 1. En 1982 (dernière année pour laquelle on dispose de données complètes), les Canadiens ayant un «revenu cotisé total» de $50,000 ou plus qui ne payaient pas d'impôt sur le revenu s'élevaient à 5,515, soit 1.3 pour cent des contribuables de cette catégorie de revenu.

Au cours de la période de 10 ans se terminant en 1982, la proportion des contribuables ayant un revenu de $50,000 et plus (en dollars de 1982) qui ne payaient pas d'impôt est passée de 0.3 pour cent en 1972 à 2.3 pour cent en 1981, avant d'accuser une baisse sensible pour tomber à 1.3 pour cent en 1982. Selon les chiffres provisoires de 1983, elle serait remontée à 1.7 pour cent. La proportion des contribuables ne payant pas d'impôt qui avaient un revenu de $200,000 ou plus a suivi la même évolution.

La définition du revenu total laisse à désirer

Les statistiques de Revenu Canada sont fondées sur une définition du revenu cotisé total qui figure au bas de la page 1 de la déclaration générale d'impôt des particuliers T-1. Pour un contribuable particulier, cette définition du revenu total ne reflète pas nécessairement son revenu économique — c'est-à-dire le revenu qu'il reçoit ou gagne réellement. Cela est dû aux divers éléments qui sont exclus ou inclus par Revenu Canada dans la définition du revenu total.

Certains éléments importants que Revenu Canada inclut dans la définition du revenu gonflent le revenu cotisé total par rapport au revenu économique. C'est le

Tableau 1

Nombre de déclarants non imposés de 1972 à 1983, d'après leur revenu mesuré en dollars de 1982

	Déclarants non imposés[1]			
	Revenu de $50,000 ou plus		Revenu de $200,000 ou plus	
	Nombre	En pourcentage de cette catégorie de revenu	Nombre	En pourcentage de cette catégorie de revenu
1972	775	0.3	57	0.5
1975	1,345	0.4	76	0.7
1977	2,004	0.5	91	0.8
1978	8,376	2.0	325	2.5
1981	10,536	2.3	498	3.6
1982	5,515	1.3	215	1.5
1983[2]	7,036	1.7	240	1.8

[1] Ces chiffres diffèrent de ceux des *Statistiques fiscales* parce que les «barres» de $50,000 et $200,000 sont définies en dollars constants (1982) pour toutes les années du tableau. Par exemple, d'après les *Statistiques fiscales* de 1981, les déclarants ayant un revenu de $50,000 et plus, en dollars de 1981, qui n'ont payé aucun impôt cette année-là étaient au nombre de 8,031.
[2] Chiffres provisoires pour 1983.

Source: Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, diverses années.

cas, par exemple, de la majoration de la valeur des dividendes reçus de sociétés canadiennes; ainsi, le contribuable doit déclarer 50 pour cent de plus de dividendes qu'il n'en a effectivement reçus, dans le cadre du mécanisme d'intégration de la fiscalité des sociétés et des particuliers. La définition du revenu comprend aussi les sommes transférées d'un régime enregistré de pension à un autre. Un troisième élément est la déclaration des revenus de placements bruts, compte non tenu des intérêts payés et des autres frais de possession subis par le contribuable pour gagner un revenu de placement. Dans les trois cas, des rajustements sont effectués par la suite dans la déclaration d'impôt.

Inversement, Revenu Canada permet d'exclure certains éléments importants qui réduisent le revenu déclaré par certains contribuables, par rapport à leur revenu économique. Mentionnons par exemple la partie non imposable des gains en capital ou une partie des revenus d'intérêt courus mais non réalisés.

Le revenu brut rajusté reflète mieux la réalité

Comme le revenu cotisé total reflète imparfaitement le revenu économique, le document d'étude utilise une autre mesure du revenu, soit le «revenu brut rajusté».

Ce dernier s'obtient en corrigeant le revenu cotisé total en fonction de la plupart des principaux éléments inclus ou exclus qui peuvent être déterminés dans les statistiques fiscales.

Si l'on utilise le revenu brut rajusté plutôt que le revenu cotisé total, on observe une diminution appréciable du nombre de contribuables à haut revenu et de ceux qui, dans ce groupe, ne payent pas d'impôt. Les chiffres révèlent également que la proportion des contribuables où il existe une différence marquée selon la mesure utilisée du revenu est très élevée parmi les particuliers qui ont de gros revenus de placements.

Il ressort de ces observations, que l'analyse du fardeau fiscal des contribuables à haut revenu dépend fortement de la définition du revenu. Comme le revenu brut rajusté reflète mieux la réalité que le revenu économique, il sera utilisé dans l'analyse du document d'étude ainsi que dans ce sommaire.

Les particuliers payant peu d'impôt devraient aussi être visés

L'attention s'est portée principalement sur les contribuables à haut revenu qui ne payent aucun impôt, mais il y en a aussi un certain nombre qui payent peu d'impôt sur le revenu. Afin de mieux évaluer la situation, l'analyse a été étendue à tous les contribuables à revenu élevé qui payent moins de 10 pour cent de leur revenu brut rajusté en impôts fédéraux.

Comme l'indique le tableau 2, quelque 3,995 contribuables ayant un revenu brut rajusté de $50,000 ou plus ne payaient aucun impôt en 1982, tandis que 26,983 autres versaient 10 pour cent ou moins de leur revenu en impôts. Ainsi, 30,978 particuliers, c'est-à-dire 7.6 pour cent de l'ensemble des contribuables gagnant $50,000 ou plus, ne payaient guère ou pas d'impôt fédéral.

Tableau 2

Répartition des contribuables à haut revenu (revenu brut rajusté de $50,000 et plus) d'après leur taux moyen d'impôt fédéral en 1982

Taux moyen d'impôt fédéral[1]	Nombre	Pourcentage du total
Zéro	3,995	1.0
0.1 – 10 pour cent	26,983	6.6
Plus de 10 pour cent	377,443	92.4
Total	408,421	100.0

[1] Rapport entre, d'une part, les impôts fédéraux à payer avant crédit pour impôts étrangers et abattement du Québec et, d'autre part, le revenu brut rajusté.

Source: Revenu Canada, échantillon de T-1. Il s'agit d'un échantillon de déclarations des contribuables stratifié en fonction de variables comme le revenu, la catégorie socio-professionnelle et la région. Tous les tableaux qui suivent sont établis à partir des mêmes sources, sauf indication contraire.

Catégories de particuliers à haut revenu ne payant guère ou pas d'impôt fédéral

Il est possible de déterminer l'activité socio-professionnelle des contribuables d'après leurs sources principales de revenu. Les statistiques révèlent que, parmi les particuliers à revenu supérieur, beaucoup plus de pêcheurs et d'agriculteurs, de propriétaires d'entreprises individuelles, de propriétaires fonciers et d'investisseurs que de salariés ou de membres de professions libérales payaient 10 pour cent d'impôt ou moins.

Cependant, une minorité seulement de personnes à revenu élevé était en mesure de maintenir ce faible taux d'imposition pendant plusieurs années. Il ressort d'une analyse des contribuables à haut revenu entre 1972 et 1979 que, parmi ceux qui ne payaient guère ou pas d'impôt, rares étaient ceux qui parvenaient à le faire pendant plus d'une année.

En conséquence, lorsqu'on étudie le fardeau fiscal des particuliers à haut revenu dans une optique à plus long terme, on constate que la proportion de ceux qui ne payaient régulièrement guère ou pas d'impôt est beaucoup plus faible, et représente moins de 10 pour cent peut-être de la proportion observée au cours d'une année particulière. Cela est dû à la fois aux variations du revenu dans le temps et au fait que les taux d'imposition tendent à s'établir à un niveau moyen plus raisonnable sur plusieurs années, puisque bien des concessions fiscales permettent de reporter les impôts plutôt que d'y échapper complètement.

Raisons de leur faible taux de cotisation

Les principales sources de réduction des impôts sont présentées au tableau 3. Celui-ci indique la mesure dans laquelle les contribuables à haut revenu qui ne payaient guère ou pas d'impôt sont parvenus à diminuer leur revenu imposable en 1982 en se prévalant de divers crédits et déductions. (Dans le cas des crédits d'impôt, le tableau montre la déduction équivalente, c'est-à-dire le revenu soustrait à l'impôt au moyen du crédit. Cela permet de comparer directement les déductions et les crédits d'impôt.)

En général, les plus fortes réductions d'impôt sont dues soit au régime fiscal des revenus de placements, soit aux encouragements à l'investissement. Les pertes d'entreprises sont elles aussi une cause appréciable de réduction de l'impôt, mais elles peuvent aussi bien être dues à des pertes réelles qu'à l'utilisation d'encouragements fiscaux tels que l'amortissement accéléré.

Le tableau montre clairement que la principale source de réduction de l'impôt était le crédit d'impôt pour dividendes; sa fréquence d'utilisation et le montant moyen des crédits réclamés étaient élevés. Envisagé uniquement au niveau des particuliers, le mécanisme de majoration des dividendes et de crédits d'impôt permet de réduire sensiblement le fardeau fiscal de l'actionnaire. Il faut cependant tenir compte du fait que les dividendes sont versés à même les bénéfices après impôt des sociétés et que le crédit d'impôt pour dividendes vise à atténuer la double imposition de ce revenu. Ainsi, pour mieux évaluer le fardeau fiscal pesant

sur les revenus de dividendes, il faudrait tenir compte des impôts payés aux niveaux tant de la société que de l'actionnaire.

Tableau 3

Dispositions expliquant la faible imposition des déclarants à haut revenu ayant un taux moyen d'impôt fédéral de 10 pour cent ou moins en 1982

Disposition	Montant total	Nombre de déclarants utilisant la disposition	Montant moyen réclamé
	(millions de $)		($)
Revenu brut rajusté	2,250	30,978	72,600
Dispositions relatives aux investissements			
Crédit d'impôt pour dividendes (déduction équivalente)	404	18,771	21,500
Exclusion des gains en capital	251	15,621	16,100
Excédent des frais de possession sur les revenus de placements	129	4,215	30,600
Crédit d'impôt à l'investissement (déduction équivalente)	72	3,622	19,900
Revenu locatif net négatif sur MURB	63	4,266	14,800
Excédent de pertes en capital sur titres d'entreprises privées	43	1,357	31,700
Fonds de forage	27	1,543	17,500
Films	13	1,196	10,900
Pertes d'entreprise admissibles, années antérieures	40	928	43,100
Pertes en capital admissibles, années antérieures	6	903	6,600
Pertes d'entreprise			
Pertes d'entreprise, année courante	122	5,206	23,400
Pertes agricoles, année courante	41	2,275	18,000
Dispositions de politique sociale			
Cotisations (des salariés) aux régimes enregistrés de pension	7	2,880	2,400
Cotisations aux REER	80	14,120	5,600
Dons de charité	38	13,312	2,900
Pensions alimentaires (déduction)	43	2,154	20,100
Frais médicaux	26	2,258	11,500
Dons à l'État	21	319	65,800

La deuxième disposition en importance est l'exemption fiscale de la moitié des gains en capital réalisés. Cependant, dans le cas des gains en capital sur actions, cette exemption permet de compenser les impôts qui peuvent déjà avoir été payés au niveau de la société.

L'excédent des frais de possession (constitués principalement par les intérêts) sur les revenus de placements sont la troisième cause, en importance, du faible taux moyen d'imposition des contribuables à haut revenu. Le nombre de ces contribuables qui utilisent cette disposition est faible, mais les sommes moyennes réclamées sont assez élevées.

Le crédit d'impôt général à l'investissement, de même que les encouragements fiscaux visant spécifiquement à favoriser certains investissements comme les immeubles résidentiels à logements multiples (MURB), les films canadiens et l'exploration pétrolière, entraînaient également des réductions appréciables des impôts versés par les contribuables à revenu élevé, comme le révèlent les chiffres de 1982 analysés dans le document d'étude. Certaines de ces dispositions, comme celles relatives aux MURB, ne sont maintenant plus en vigueur. Cependant, d'autres encouragements, comme le crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS), ont été institués depuis 1982. Les déductions ressortissant de la politique sociale, comme les déductions relatives aux pensions, aux dons de charité, aux pensions alimentaires, aux frais médicaux et aux dons à l'État sont moins importantes par leurs effets sur le revenu imposable total de cette catégorie de contribuables à haut revenu, bien que les sommes moyennes réclamées soient appréciables dans certains cas.

Formules possibles d'impôt minimum

Trois types généraux d'impôt minimum sur le revenu des particuliers sont décrits dans le document d'étude: 1) un impôt minimum de remplacement; 2) un impôt minimum complémentaire; et 3) une limitation des avantages fiscaux.

Les États-Unis sont le seul pays à appliquer un impôt minimum. Ils ont utilisé depuis 15 ans des variantes de l'impôt minimum complémentaire et de l'impôt de remplacement. L'impôt minimum complémentaire a été instauré au niveau tant des particuliers que des sociétés en 1969. Il a fait place en 1983 à un impôt minimum de remplacement, dans le cas des particuliers. Une formule de limitation des avantages fiscaux avait été envisagée, mais non adoptée, en 1969.

Voici une brève description de ces trois formules d'impôt minimum.

Impôt minimum de remplacement

Un impôt minimum de remplacement (IMR) a sa propre structure, parallèle à celle de l'impôt normal. L'impôt de remplacement comporterait un taux plus faible, mais s'appliquerait à une définition plus large du revenu. Alors que de

Impôt normal sur le revenu	
(Couple marié, revenu unique, deux enfants à charge)	
Revenu net d'entreprise	$ 75,000
moins cotisations à des REER	5,500
moins cotisations au RPC	677
moins déductions pour abris fiscaux	35,000
moins exemptions personnelles	8,850
moins report de perte d'entreprise	10,000
égal: revenu imposable	14,973
impôt fédéral normal exigible	1,840
(taux effectif d'imposition: 12.3 pour cent)	
Impôt minimum de remplacement (IMR)	
Revenu net d'entreprise	$75,000
moins exemptions de base IMR	25,000
moins report de perte d'entreprise	10,000
égal: revenu EMR	40,000
fois taux de l'IMR	10%
égal: IMR fédéral exigible	4,000

nombreuses exemptions et déductions sont admises dans le régime fiscal normal, le système de remplacement ne permettrait qu'un nombre restreint de déductions et d'exemptions. Le choix de ces dernières a des effets importants sur l'incidence, la portée et la structure de l'impôt minimum. Ce dernier comporterait une exemption de base d'un montant appréciable, afin de ne pas imposer trop lourdement les contribuables à revenu faible ou moyen.

Après avoir calculé l'impôt dû d'après le régime normal et le système de remplacement, le contribuable paierait le montant le plus élevé. Cette méthode est illustrée dans un exemple hypothétique présenté ci-après pour l'année d'imposition 1984. À noter que l'exemple repose sur une représentation simplifiée du régime normal et du système de remplacement.

Dans ce cas, le contribuable paierait au total $4,000 d'impôt, puisque l'IMR dû dépasserait l'impôt normal.

Le nombre de contribuables à revenu élevé et faiblement imposés qui auraient à payer un supplément d'impôt dépendrait évidemment dans une large mesure du niveau de l'exemption de base. Un autre facteur serait le taux de l'IMR. Ce taux devrait être suffisamment élevé pour assujettir les contribuables à haut revenu à un impôt raisonnable, mais suffisamment faible pour ne pas affaiblir un certain nombre d'encouragements prévus actuellement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

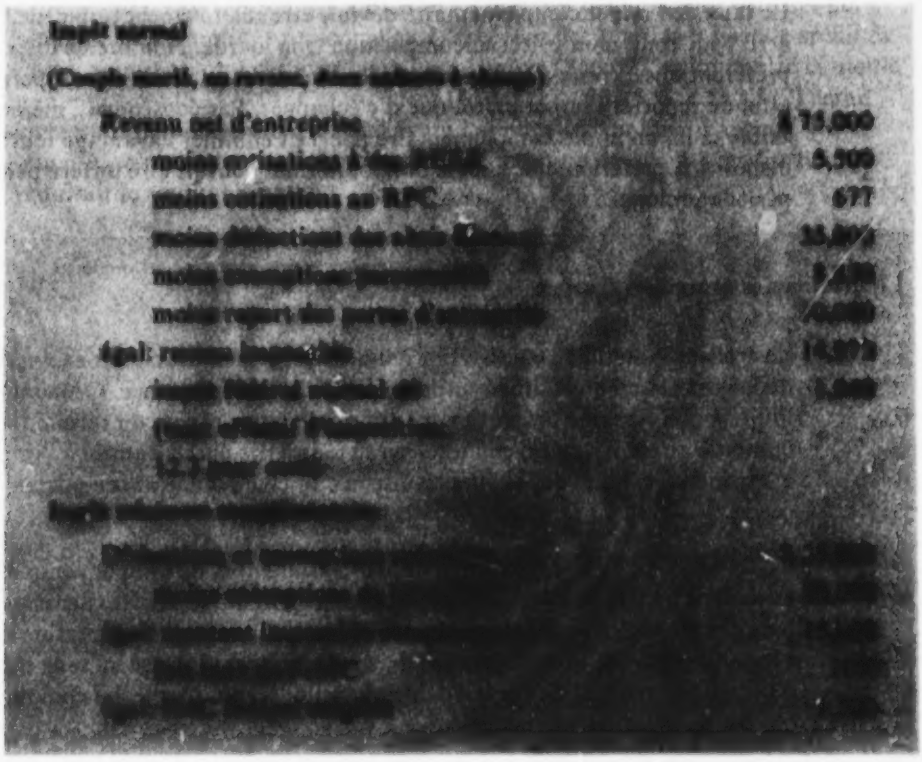
Étant donné que la mise en oeuvre d'un impôt minimum de remplacement entraînerait un calcul différent du revenu imposable, des crédits d'impôt et des pertes inutilisées des années antérieures, il faudrait établir un mécanisme distinct pour le report des pertes et des crédits d'impôt inutilisés. Un système distinct serait également nécessaire pour le calcul du crédit admissible au titre des impôts étrangers qui pourrait être imputé à l'IMR exigible.

L'instauration d'un impôt minimum n'apporterait pas une modification ponctuelle au régime fiscal. Comme les deux systèmes seraient parallèles, quand le régime fiscal normal subirait des changements, il faudrait étudier les rajustements à apporter en conséquence à l'IMR et les dispositions appropriées de transition.

Impôt minimum complémentaire

Un impôt minimum complémentaire (IMC) sanctionnerait l'utilisation excessive de certaines dispositions fiscales préférentielles — c'est-à-dire de certains crédits d'impôt, exemptions et déductions. Pour un contribuable particulier, ces dispositions préférentielles seraient additionnées; si elles dépassaient l'exemption de base fixée, un impôt à taux forfaitaire s'appliquerait à l'excédent. L'impôt complémentaire ainsi calculé serait ajouté à l'impôt normalement dû pour donner l'impôt total à payer par le particulier.

L'exemple hypothétique qui suit illustre de manière simplifiée le fonctionnement d'un impôt minimum complémentaire.



Dans ce cas, le contribuable n'a droit qu'à une seule déduction qui est incluse dans les dispositions préférentielles passibles de l'impôt complémentaire. Il s'agit de la déduction de $35,000 au titre d'un investissement bénéficiant d'un abri fiscal. L'exemption de base de l'IMC est fixée dans l'exemple à $20,000 et le taux de l'impôt complémentaire, à 10 pour cent. L'impôt total à verser par le particulier serait de $3,340, c'est-à-dire la somme de l'impôt normal et de l'impôt complémentaire.

Comme le montre l'exemple, l'impôt complémentaire à verser éventuellement par un particulier est lié non pas à son revenu, mais à la mesure dans laquelle il utilise des dispositions préférentielles. Comme l'impôt minimum complémentaire n'est pas conçu à la manière d'un impôt sur le revenu, il conviendrait plutôt de l'appliquer aux personnes qui font un large usage d'un nombre limité de concessions fiscales. Une telle structure, combinée à une exemption relativement élevée, permettrait de mieux orienter l'impôt complémentaire vers les particuliers à haut revenu.

Outre qu'il accroît le fardeau fiscal des particuliers faisant un large usage de certaines dispositions préférentielles, l'impôt minimum complémentaire a pour effet de réduire les avantages fiscaux retirés de l'utilisation supplémentaire de ces dernières. Par exemple, un particulier imposé à 50 pour cent et passible d'un impôt complémentaire de 10 pour cent verrait son économie d'impôt ramenée de 50 à 40 pour cent, lorsqu'il utilise une disposition préférentielle (au-delà du niveau de l'exemption).

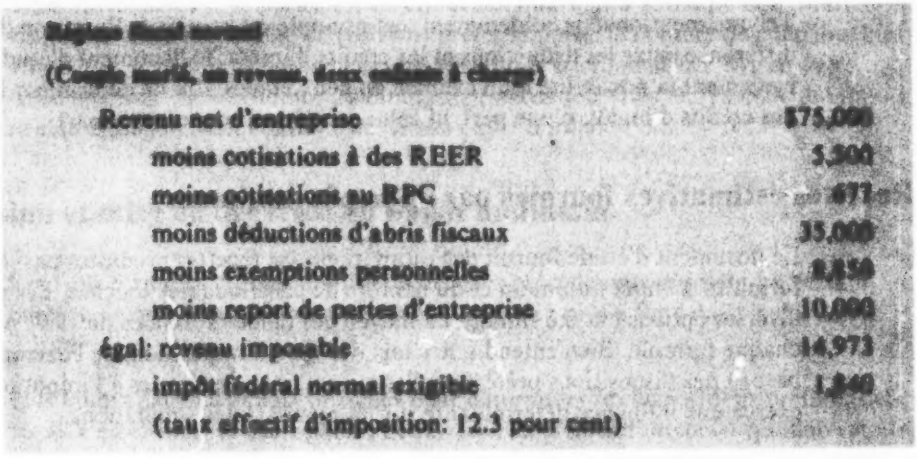
Le taux de l'impôt complémentaire devrait être relativement faible, de l'ordre de 5 à 10 pour cent, pour éviter une imposition trop lourde. Nombre de dispositions préférentielles, comme la disposition pour amortissement des films, permettent en effet de reporter l'impôt plutôt que d'y échapper. Par conséquent, même à un faible taux, un impôt complémentaire pourrait éliminer l'avantage fourni par une disposition préférentielle, sauf si l'impôt normal pouvait être différé pendant une période prolongée.

Limitation des avantages fiscaux

La troisième méthode consisterait à limiter le montant total des exemptions, déductions et crédits d'impôt utilisables au cours d'une année. Ce montant serait limité à une certaine proportion, par exemple 50 pour cent du revenu total. Ainsi, la moitié au moins du revenu total serait assujettie chaque année à l'impôt. L'excédent éventuel des avantages fiscaux au cours d'une année pourrait être reporté.

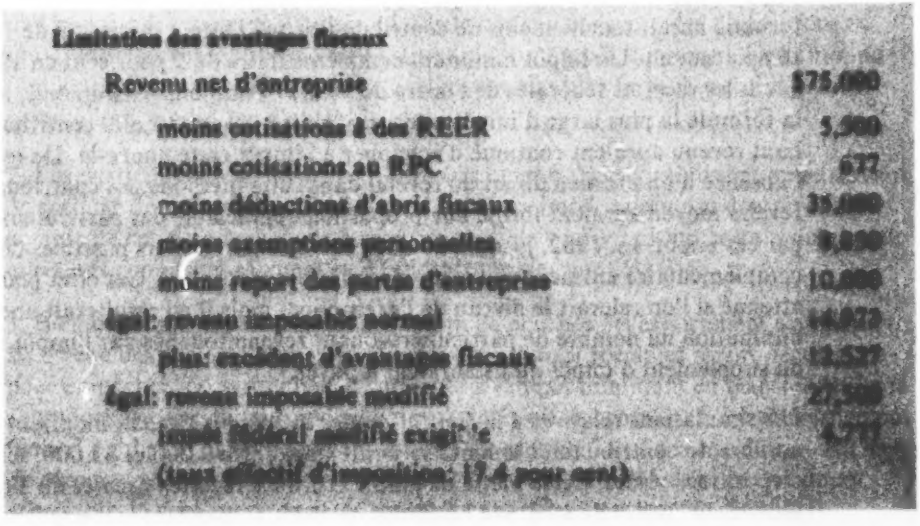
Cette méthode diffère de l'impôt de remplacement et de l'impôt complémentaire en ce sens qu'elle ne nécessite pas l'établissement d'une assiette distincte, parallèlement à celle du régime fiscal normal. Ainsi, avec la limitation des avantages fiscaux, l'usage excessif de ces derniers est imposé au taux marginal d'imposition normal du contribuable plutôt qu'à un taux spécial comme dans le cas des deux autres méthodes.

L'exemple hypothétique qui suit montre, de manière simplifiée, le fonctionnement de la limitation des avantages fiscaux.



Régime fiscal normal	
(Couple marié, un revenu, deux enfants à charge)	
Revenu net d'entreprise	$75,000
moins cotisations à des REER	5,500
moins cotisations au RPC	677
moins déductions d'abris fiscaux	35,000
moins exemptions personnelles	8,850
moins report de pertes d'entreprise	10,000
égal: revenu imposable	14,973
impôt fédéral normal exigible	1,840
(taux effectif d'imposition: 12.3 pour cent)	

Les avantages fiscaux sont limités dans l'exemple à $25,000 ou à la moitié du revenu total (le revenu net d'entreprise, dans ce cas) si elle dépasse $25,000. À supposer que la limitation des avantages fiscaux ait une large portée, les dispositions qui y seraient assujetties dans l'exemple précédent seraient la déduction des cotisations à des REER et au RPC, la déduction au titre des abris fiscaux et les exemptions personnelles. L'excédent des avantages fiscaux spécifiés serait le montant total des avantages fiscaux visés ($50,027), diminué de la moitié du revenu total ($37,500). Cet excédent ($50,027 – $37,500 = $12,527) serait ajouté au revenu imposable normal avant l'application du taux marginal d'imposition normale. Ainsi, la méthode de limitation des avantages fiscaux produirait le résultat suivant:



Limitation des avantages fiscaux	
Revenu net d'entreprise	$75,000
moins cotisations à des REER	5,500
moins cotisations au RPC	677
moins déductions d'abris fiscaux	35,000
moins exemptions personnelles	8,850
moins report des pertes d'entreprise	10,000
égal: revenu imposable normal	14,973
plus: excédent d'avantages fiscaux	12,527
égal: revenu imposable modifié	27,500
impôt fédéral modifié exigible	4,771
(taux effectif d'imposition: 17.4 pour cent)	

Par conséquent, le contribuable devrait payer $4,777 d'impôt pour l'année. L'excédent d'avantages fiscaux, soit $12,527, pourrait être reporté aux années suivantes.

Tel que mentionné précédemment, cet exemple est simplifié. En raison de la différence entre les déductions et les crédits d'impôt, le document d'étude décrit également la possibilité d'un examen en deux étapes afin de déterminer l'excédent des crédits d'impôt, d'une part, et celui des déductions, d'autre part.

Recettes estimatives fournies par un impôt minimum

Le document d'étude fournit des estimations des recettes produites par les trois formules d'impôt minimum et du nombre de contribuables touchés. Les effets de diverses options ont été simulés au moyen des données fiscales de 1982 pour chaque formule. Bien entendu, le choix des taux d'imposition, de l'exemption de base et des dispositions préférentielles qui seraient assujetties à l'impôt minimum exerce une influence déterminante sur les résultats des simulations.

Un impôt minimum n'éliminerait pas complètement le phénomène statistique des particuliers à haut revenu qui ne paient pas d'impôt, puisque certaines des déductions réclamées par ces contribuables, comme les pertes d'entreprise des années antérieures, ne seraient pas touchées par un impôt minimum, ou du moins pas dans la mesure où il s'agirait de pertes réelles, et non de pertes créées par des avantages fiscaux.

Dans les simulations relatives à l'*impôt minimum de remplacement*, le nombre de contribuables qui auraient eu à payer un supplément d'impôt variait entre 1,900 et 100,000, selon les hypothèses choisies. Cependant, même avec la plus large définition possible du revenu, 320 particuliers à revenu élevé auraient continué de ne pas payer d'impôt en 1982. Un IMR aurait rapporté au Trésor fédéral des recettes variant entre $4 et $192 millions.

Les simulations relatives à l'*impôt minimum complémentaire* montrent que cette formule aurait touché moins de contribuables que l'impôt minimum de remplacement. Un impôt minimum complémentaire de 5 pour cent en 1982 aurait accru les recettes fédérales de l'ordre de $5 à $74 millions. Néanmoins, même avec la formule la plus large d'impôt complémentaire, quelque 1,600 contribuables à haut revenu auraient continué d'échapper à l'impôt cette année-là. De même, en l'absence d'un examen direct du revenu dans cette méthode, les contribuables à revenu moyen auraient formé une proportion appréciable des particuliers touchés par cet impôt. En 1982, jusqu'à 20 pour cent des particuliers passibles de l'impôt complémentaire auraient eu un revenu inférieur à $50,000. Cet effet pourrait être atténué si l'on relevait le niveau de l'exemption, mais il en résulterait une diminution du nombre de particuliers à haut revenu touchés par l'impôt, ainsi que du supplément d'impôt qu'ils auraient à payer.

Les simulations relatives à la *limitation des avantages fiscaux* montrent que le nombre de contribuables touchés se serait situé entre 2,000 et 81,000, selon les dispositions visées. Cette méthode aurait accru les recettes fiscales du Trésor fédéral de l'ordre de $6 à $447 millions en 1982. Cependant, comme l'excédent des

avantages fiscaux pourrait être reporté aux années futures, le supplément de recettes serait partiellement compensé par la suite. Comme dans le cas de l'impôt complémentaire, à moins qu'une exemption élevée ne soit prévue, une bonne partie des contribuables touchés aurait eu un revenu inférieur à $50,000. Si la limitation visait une vaste gamme de dispositions préférentielles, le nombre de contribuables à haut revenu qui sont faiblement imposés aurait été ramené à 1,781 en 1982. Avec une liste très restreinte d'avantages préférentiels visés, 3,578 contribuables à revenu élevé auraient continué de ne pas payer d'impôt.

Conception et mise en oeuvre d'un impôt minimum

Les trois formules d'impôt minimum décrites précédemment posent un certain nombre de questions, qui sont analysées beaucoup plus à fond dans le document d'étude.

1. Il faudra faire des choix difficiles pour déterminer les dispositions préférentielles — c'est-à-dire les exemptions, déductions ou crédits d'impôt — qui doivent être assujetties à l'impôt minimum. Chacune des dispositions préférentielles offertes par le régime fiscal des particuliers a sa raison d'être. Aussi, l'instauration d'un impôt minimum qui diminuerait l'efficacité des dispositions préférentielles soulèverait-elle d'importantes questions de politique économique et sociale, ainsi que des considérations techniques complexes. Une liste des dispositions susceptibles d'être visées par un impôt minimum est fournie ci-après. Pour chaque disposition, la question qu'il convient de poser est la suivante: un particulier devrait-il payer un supplément d'impôt s'il utilise cette disposition préférentielle de manière à ramener son impôt direct au-dessous d'un certain niveau acceptable? Autrement dit, si l'impôt à payer par un contribuable tombe au-dessous d'un montant déterminé, quelles dispositions préférentielles devrait-on lui interdire d'utiliser afin de ramener ses impôts à un niveau acceptable? Cette question doit être examinée avec beaucoup d'attention dans le contexte de la politique générale du gouvernement. C'est pourquoi le point de vue du public sur cette question aura une importance toute particulière. La liste qui suit énumère des dispositions préférentielles susceptibles d'être assujetties à un impôt minimum. Certaines ne font actuellement l'objet d'aucune déclaration dans les formulaires d'impôt des particuliers, tandis que d'autres le sont.

2. Les particuliers pourraient peut-être échapper à l'impôt minimum en se servant de sociétés de personnes et de fiducies. Aussi un impôt minimum devrait-il tenir compte de ces dernières, pour être efficace. Cela soulèverait un certain nombre de questions complexes auxquelles il faudrait trouver une solution.

3. Bien qu'en principe un impôt minimum ne doit pas nécessairement s'appliquer au niveau des sociétés, il se peut que des dispositions spéciales soient nécessaires pour empêcher les particuliers d'échapper à l'impôt minimum en transférant leurs avantages fiscaux ou leur revenu à des sociétés qu'ils contrôlent. Le gouvernement fédéral publie un autre document intitulé *Le régime fiscal des sociétés — Un axe de changement*. La proposition exposée à titre d'illustration dans ce document accroîtrait le nombre de sociétés rentables qui paient des impôts directs. Il

Liste des dispositions préférentielles susceptibles d'être soumises ou soustraites à un impôt minimum

Éléments non déclarés

Travaux en cours des membres de professions libérales
Fractionnement du revenu et positions à double option
Cotisations patronales au régime de pension
Prestations aux résidents du Grand Nord
Comptabilité de caisse pour les agriculteurs et pêcheurs
Amortissement accéléré

Éléments déclarés

Entrent dans le calcul du revenu net
Partie exclue des gains en capital réalisés
Dividendes (sans majoration et crédit d'impôt).
Partie négative du revenu locatif due à la DPA sur des MURB
Exclusion de $500 de bourse d'études
Déduction relative aux REER et REP
Déduction relative aux REEL
Déduction des cotisations au RPC et à l'A-C
Déduction pour frais de garde d'enfants
Excédent des intérêts payés sur les revenus de placements
Option d'achat d'actions des employés
Déduction des pensions alimentaires
Déduction des pertes sur placements d'entreprises admissibles, actions ou obligations de sociétés privées sous contrôle canadien
Déduction des frais d'exploration au Canada
Déduction des investissements dans des films canadiens
Déduction des frais de scolarité
Déduction des cotisations syndicales ou professionnelles

Autres exemptions et déductions
Exemptions personnelles (de base, de personne mariée, pour raison d'âge, pour enfants)
Déduction pour invalidité
Déduction des frais médicaux
Déduction des dons de charité
Déduction de $1,000 pour revenus de placements
Déduction de $1,000 pour revenu de pension
Déduction des dons à l'État
Déduction d'étudiant
Déduction d'étalement

Crédits d'impôt
Crédit pour impôts étrangers
Crédit d'impôt pour dividendes
Crédit d'impôt pour emploi à l'étranger
Crédit d'impôt à l'investissement
Crédit d'impôt pour enfant
Crédit d'impôt pour contribution à des partis politiques
Crédit d'impôt à la recherche scientifique
Crédit d'impôt à l'achat d'actions
Dégrèvement fiscal

conviendrait d'examiner les changements de la structure des encouragements fiscaux qui sont préconisés dans le document avant d'envisager l'application d'un impôt minimum au niveau des sociétés.

4. Un impôt minimum exigerait une législation complexe et accroîtrait les tâches d'administration et d'observation imposées aux contribuables et à Revenu Canada, par exemple, la tenue de registres supplémentaires ou la production et la cotisation de déclarations.

5. Un impôt minimum limiterait l'accès de certains particuliers aux encouragements fiscaux. Il se pourrait alors que des contribuables se trouvant apparemment dans des situations comparables n'aient pas le même accès à une disposition incitative et que l'efficacité de cette dernière soit réduite. L'importance de ces restrictions inégales de l'utilisation des avantages fiscaux devra être opposée à l'amélioration de l'équité générale du régime fiscal, dans la conception d'un impôt minimum.

Conclusion

L'instauration d'un impôt minimum aurait pour but d'accroître l'équité de la fiscalité directe des particuliers au niveau fédéral.

Il est clair que, quelle que soit sa forme, un impôt minimum sera complexe et pourrait n'avoir qu'un rendement modeste. Cependant, un impôt minimum bien conçu permettrait d'accroître l'équité du régime fiscal et de mieux faire correspondre les impôts à payer par un contribuable à sa capacité contributive. Le document d'étude a pour objet de fournir à tous les Canadiens intéressés suffisamment de renseignements pertinents pour qu'ils puissent contribuer à la conception d'un impôt minimum qui soit aussi simple et juste que possible.